



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

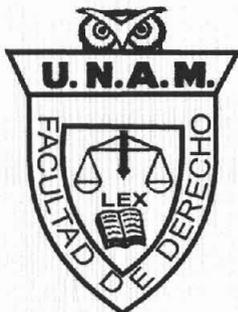
EL PROBLEMA SOCIAL GENERADO POR EL INDEBIDO
MANEJO DEL SERVICIO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE
TLALMANALCO, ESTADO DE MEXICO: UN ESTUDIO DEL
CASO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

FIDEL MENDOZA RODRIGUEZ



ASESOR: LIC. ELVIA AURORA HERNANDEZ PEÑA



CD. UNIVERSITARIA

2005

m 349185



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L /21/05

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

El pasante de la licenciatura en Derecho MENDOZA RODRIGUEZ FIDEL, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:-

"EL PROBLEMA SOCIAL GENERADO POR EL INDEBIDO MANEJO DEL SERVICIO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO, ESTADO DE MEXICO: UN ESTUDIO DEL CASO", asignándose como asesor de la tesis a la LIC. ELVIA AURORA HERNANDEZ PEÑA.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considero que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria D.F., a 19 mayo de 2005.

LIC. JOSÉ DÍAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Fidel Mendoza Rodriguez
FECHA: 20-05-05
FIRMA: [Firma]

A DIOS

*A mi único Señor vivo y verdadero,
Adonai Jehová Dios, quien mora en mí y
quien quiero que siempre guíe mi camino.*

A JESÚS

*A mi Jesús Dios bendito y misericordioso
Que constantemente me devuelve al camino
Del bien y me entresaca de la perdición.*

A MIS PADRES

*Alejandro Mendoza Rodríguez y Beatriz
Rodríguez Luna, a quienes amo y respeto
y les pido perdón por mis malos actos y a
quienes doy todas las gracias por su sostén;
a mi padre, por el sustento y rigor con que
Me han guiado, a mi madre por todo su
Cariño, amor y buenos consejos, en la
Síntesis de su esfuerzo por Mí.*

A MI ESPOSA



Maribel Olvera Vázquez, quien me amó y a quien quise mucho, pero que Dios se la llevó al cielo con él y quien me bendijo al obsequiarme a mi linda hija MARLANA, en quien veo la luz, amor y todo lo bello; MI ETERNA BEBÉ que me quiere mucho.

A MI UNIVERSIDAD

Nacional Autónoma de México, cuyo espíritu llevo dentro de Mí, porque es mi segunda madre que me amamantó en sus aulas y de quien no soy digno ni merecedor, pero a quien quiero con el corazón.

A LA FACULTAD DE DERECHO

En cuyas benditas aulas del saber me forjé con ahínco, diversidad, gallardía, gloria y amor a la ley; escuela de galardones y sabiduría que me dio a beber de su miel y su leche, en su blanca mesa del saber y agua nítida de beber, en los cristalinos vasos de sus docentes.

A LA LICENCIADA GUADALUPE

Quien en su confusión por auxiliarme, terminó amándome y dándome su corazón con un bebé; mi querido FIDEL NORBERTO, a quien quiero mucho, como un dedo más de mi mano.

A MI QUERIDA ASESORA

*Lic. Elvia Aurora Hernández Peña, por la dedicación y esmero con que me ha instruido y asesorado en mi tesis profesional y a quien Dios puso en mi camino para que me diera oxígeno cuando iba a sucumbir.
Maestra: Eternamente ¡GRACIAS!, con nada pagaría su infinita luz.*

A MI DIRECTOR DE SEMINARIO

Lic. José Díaz Olvera, bajo cuya directriz Puedo lograr uno de mis mas grandes sueños, Graduarme. Maestro, ¡le agradezco mucho!

A MIS AMIGOS

*Profesor Nazario Ramírez Ramírez
e Ismael Dávalos Sánchez, por su
sincera amistad y desinteresada
apuesta al triunfo y a la sinceridad.*

A MIS HERMANOS

*En especial a mi hermano Marcelino, quien
sin condición alguna me ha apoyado, y con
quien estoy en deuda.*

EL PROBLEMA SOCIAL GENERADO POR EL INDEBIDO MANEJO DEL SERVICIO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO, ESTADO DE MEXICO: UN ESTUDIO DEL CASO.

INTRODUCCIÓN..... I

**CAPITULO I
EL MUNICIPIO.**

	Pág.
1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	1
1.1.1. EPOCA PREHISPÁNICA.....	1
1.1.2. CONQUISTA Y ÉPOCA COLONIAL.....	5
1.1.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.....	10
1.2. MUNICIPIO Y SOCIEDAD.....	25
1.3. LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.....	28
1.4. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	30
1.5. NATURALEZA DEL MUNICIPIO.....	36
1.5.1.ESCUELA SOCIOLOGICA Y JUS-NATURALISTA.....	36
1.5.2.ESCUELA LEGISTA O DE DERECHO POSITIVO.....	37
1.5.3.ESCUELA HISTÓRICA O ANGLOGERMANICA.....	38
1.5.4.ESCUELA ECONOMICISTA.....	38
1.5.5.ESCUELA ADMINISTRATISTA.....	39
1.5.6.ESCUELA ÉTNICO-CULTURAL.....	39
1.6. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO.....	39
1.7. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.....	44

**CAPITULO II.
SERVICIOS PÚBLICOS.**

2.1.CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	47
2.2.CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.....	50
2.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	51
2.4. BANDO MUNICIPAL DE TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.....	59
2.5. PLAN DE DESARROLLO 2000-2003 DE TLALMANALCO.....	62
2.6 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.....	64

2.7. ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	70
2.8. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	71
2.8.1. POR LA TITULARIDAD.....	72
2.8.1.1. FEDERALES.....	72
2.8.1.2. ESTATALES.....	72
2.8.1.3. MUNICIPALES.....	72
2.8.2. POR SU IMPORTANCIA.....	83
2.8.2.1. ESENCIALES.....	83
2.8.2.2. NO ESENCIALES.....	83
2.8.3. POR LA DETERMINACIÓN DE LOS USUARIOS.....	83
2.8.3.1. UTILIDAD GÉNERICA.....	83
2.8.3.2. UTILIDAD PARTICULAR.....	84
2.8.4. POR LA FORMA DE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.....	84
2.8.4.1. EXCLUSIVOS.....	84
2.8.4.2. CONCURRENTES.....	84
2.8.5. POR LA RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS.....	84
2.8.5.1. GRATUITOS.....	84
2.8.5.2. ONEROSOS.....	84
2.8.5.3. LUCRATIVOS.....	84
2.9. PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	85
2.9.1. ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	85
2.9.2. POR MEDIO DE LA CONCESIÓN.....	85
2.9.3. POR MEDIO DE LA AUTORIZACIÓN.....	88
2.9.4. POR DESCENTRALIZACIÓN.....	90
2.10. IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	91

CAPITULO III.

PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.

3.1.1. EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO Y SU COMPOSICIÓN SOCIAL.....	92
3.2. LIMITES DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA.....	97

3.3. INCONSCIENCIA SOCIAL EN EL MANEJO DE LA BASURA.....	103
3.4 NUEVAS PROPUESTAS AL SERVICIO DE LIMPIA.....	112
3.5 REGULACION MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA.....	117

CAPITULO IV

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.

4.1. BENEFICIOS SOCIALES.....	123
4.2. EDUCACIÓN Y CULTURA.....	125
4.2.1. CAMBIO DE COSTUMBRES.....	127
4.3. ORGANIZACIÓN DE UN CENTRO DE ACOPIO MUNICIPAL.....	131
4.3.1. PLANEACIÓN.....	131
4.3.2. PREPARACIÓN.....	132
4.3.3. OPERACIÓN.....	134
4.4. RECLICADO DE LA BASURA.....	136
CONCLUSIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	148

INTRODUCCIÓN

En México, el municipio es fundamental por ser como lo denomina nuestra Carta Magna, la tercera esfera de gobierno, como organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación.

Teniendo la institución municipal una tradición significativa por su naturaleza histórica, como por su papel en la conformación del sistema social, en el municipio se consolida la esencia del hombre social, su sentido gregario y la existencia objetiva del orden natural de comunidades humanas, entre las cuales ésta aparece como la de mayor relevancia histórica por ser base y célula jurídica de la sociedad moderna y da respuesta inmediata a los requerimientos de la comunidad, siendo en particular el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que el municipio tendrá a su cargo la prestación de los servicios públicos.

Por lo ya referido, al ser miembro de un municipio, y como parte de él, las personas saben cuales son los principales problemas que aquejan a la comunidad y con una perspectiva jurídica se pueden indicar irregularidades en el gobierno actual, así como también hacer un análisis en particular de la situación. Es común escuchar de la gente su inconformidad respecto a la prestación de cualquier servicio público, de allí la inquietud de estudiar detenidamente uno de los servicios públicos municipales que mayor dificultad presenta y que es el de limpia, tanto por carecer del equipo tecnológico necesario como de los recursos financieros, así como de la falta de capacitación y preparación de quien en ejercicio de la autoridad, se encarga de prestar el servicio; éste es fundamental en la vida de cualquier comunidad y se pretende en primer lugar dar un planteamiento de la situación, para después de acuerdo a un criterio jurídico, dar una solución.

El Ayuntamiento junto con la organización comunitaria deben crear condiciones que normen la prestación del servicio de limpia, cabe referir que en el municipio en estudio, no se contempla ni en el bando municipal, ni en el Plan de Desarrollo vigente, la manera de cómo regular este servicio, y no cuenta con un reglamento interno en particular que satisfaga las necesidades de la población siendo indispensable la creación del mismo por parte de la autoridad municipal.

El grave problema social que todos sabemos, es generado debido a la mala organización de la basura, pues es un trastorno ambiental que provoca un desequilibrio en la vida no sólo de las grandes ciudades, sino también de las pequeñas poblaciones como la que referimos.

Así por ejemplo, dentro del primer capítulo del presente trabajo se hace un estudio acerca de los antecedentes del Municipio en México desde la época prehispánica, aunado al tiempo de la conquista y época colonial para saber nuestra identidad social; su origen, como se eligen a los dirigentes o gobernantes y como se desempeñan en los cargos, más adelante se hace un análisis histórico acerca del Municipio en el México independiente, sin dejar de pasar por la evolución del mismo, hasta llegar al estudio de este concepto de acuerdo a diversas escuelas administrativas y políticas, y reflexionándolo de acuerdo a las exposiciones de diversos y connotados juristas nacionales y extranjeros. También, veremos algunas definiciones sociológicas del concepto en estudio, considerándolo desde como un núcleo social hasta como una comunidad social.

Posteriormente pasaremos al análisis de la integración del Ayuntamiento, partiendo desde el art. 115 Constitucional, hasta otras reglamentaciones de orden secundario, pero que también influyen en las funciones de los servidores públicos municipales. Veremos también un estudio pormenorizado referente a la autonomía municipal desde el punto de vista de varios conocedores de la materia.

Veremos también, la naturaleza jurídica del municipio desde la perspectiva de diversas escuelas como la sociológica, de derecho positivo, histórica, economicista y demás escuelas.

Posteriormente analizaremos también los elementos constitutivos del municipio, tales como el elemento humano, físico, y formal.

En el Capítulo II, haremos un acercamiento acerca del significado de los servicios públicos y veremos algunos de los más importantes, como es el caso del servicio de agua potable, alumbrado público, LIMPIA, mercados y jardines, panteones, rastro y otros de suma importancia.

Veremos a grandes rasgos la regulación que hacen respecto de los servicios públicos, algunos ordenamientos jurídicos.

Se abordará además el estudio de las formas de prestación de algunos servicios públicos, tales como la concesión, la autorización, y la descentralización.

Además se hará un estudio acerca del manejo de la basura en el municipio en estudio y se harán propuestas de mejoramiento en la prestación del mismo. Se hablará acerca de los residuos sólidos o basura, su reutilización como fuente de riqueza económica, etc. En general dentro del presente trabajo se tratará todo un esquema de investigación municipal, enfocado a la prestación de los servicios públicos, pero esencialmente el servicio público de limpia que es el que más nos preocupa, al grado de hacer una serie de modestas propuestas que se espera puedan contribuir en algo a su mejoramiento.

CAPITULO I EL MUNICIPIO.

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Para entrar al estudio específico del Municipio es menester saber sus antecedentes históricos, por lo que en forma breve se estudian a continuación:

1.1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Cuando llegaron los españoles a nuestro continente, se hallaron diversas tribus, con diferentes grados culturales, destacando por su esplendor; los mayas y los aztecas.

En el siglo VI de nuestra era, se desarrolló en la región sureste, la civilización Maya, la cual se encontraba asentada en la península de Yucatán, comprendiendo los actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como el territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras, y el Salvador.

Los mayas adquirieron amplios conocimientos matemáticos, astronómicos y médicos que les permitieron obtener un desarrollo significativo, por lo cual se ha podido conjeturar que su sistema de gobierno y administrativo fueron avanzados aunque no se tengan muchos datos al respecto. Existían diversos cargos políticos como el *halach uinic* (hombre verdadero), que era el jefe político con todas las facultades y era un cargo hereditario, aconsejado por un consejo los *ah cuh caboob*. Los jefes de las aldeas eran los *bataboob* con funciones civiles, religiosas, militares y sacerdotales. El jefe militar supremo era el *nacom*, única autoridad electa cada tres años. Estaban divididos en clases, la nobleza a la cual pertenecían sacerdotes, gobernantes, jefes guerreros y comerciantes; el pueblo constituido por artesanos y labriegos y, esclavos que eran parte de la población destinada al sacrificio.

Han coincidido los historiadores en que los mexicas procedían de una isla del noreste de México, llamada Aztlán, por la cual tomaron el nombre de Aztecas y que su dios Huitzilopochtli les había ordenado marchar en busca del sitio para fundar su ciudad, en donde encontrarían una águila posada en un nopal devorando una serpiente, así desde 1168 hasta 1325, es cuando se funda la ciudad de Tenochtitlan.

Los Aztecas lograron aumentar su extensión territorial arrojando miles de estacas de madera, al fondo del lago, sobre las que colocaron enormes cantidades de rocas y tierra hasta que el suelo adquirió la firmeza necesaria para erigir una ciudad. Construyeron anchas carreteras y puentes, asegurando el suministro de agua con acueductos. Al este de la ciudad levantaron un dique de 16 kilómetros de largo que controlaba el nivel del agua del lago, muchas de las calles eran canales, y el pueblo transitaba en canoas por lo que había embarcaderos en posiciones estratégicas.

Dada la situación geográfica de esta cultura, se logró un gran intercambio de productos entre las diferentes poblaciones y les permitió también someter a las tribus del Valle de México y la expansión de sus dominios.

La ciudad de Tenochtitlan se encontraba fijada por la ubicación del Templo Mayor, donde se formaba el núcleo urbano central, dicha ciudad se dividía en cuatro partes que a su vez se subdividían en *calpullis*.

Entre los aztecas destacó una forma de organización política, social y económica, que recibió de los mismos la denominación de *Calpulli*. (*del náhuatl calpulle "casa grande o caserío"*).

Moisés Ochoa Campos describe al *calpulli* así: "era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía su Dios

particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular".¹

Los *calpullis* tenían características comunes que a saber son:

- 1.- Una población en un área territorial específica.
- 2.- Una autoridad.
- 3.- Un grupo de personas encargadas de vigilar el orden.

Sigue comentando el autor ya citado, en relación al tema: "El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción".²

Cabe entonces decir que el *calpulli*, era la unión de personas en un determinado territorio, unidas generalmente por lazos consanguíneos, ligados entre sí por sus dioses, su lengua, sus costumbres y sus autoridades. Y en cada uno de ellos, había un consejo integrado por ancianos, que designaba a las autoridades que conformarían al calpulli, por lo que se denota claramente ser un tipo de organización bien estructurada.

Las personas que integraban el calpulli y por ende tenían facultades eran: el Teachcauh o pariente mayor, quien tenía las siguientes funciones de administración: El régimen comunal agrario, dirigir el trabajo de los miembros del calpulli, vigilar la conservación del orden y el culto a sus dioses, era el de más significativo rango, tenía que ser prominente y hábil para amparar y defender. El Tecuhti o Señor, según traducen los cronistas, era el jefe militar y entre sus funciones se encontraba la de cuidar la instrucción de los jóvenes, capitaneaba a sus tropas en batallas. El Tequitl, era el encargado de dirigir los trabajos

¹ Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 33.

² Ibidem Pág. 34.

comunales. Los Calpizquez eran los encargados de recaudar los tributos. Los Cunctlapixque, eran los encargados de vigilar como policías elegidos por los vecinos.”³

Estos cargos tenían como característica que eran de por vida, pero su expulsión podía darse en caso de que así lo decidiera el consejo por motivo grave, y su designación era por elección del mismo consejo.

Los autores que han escrito sobre el tema, se han dividido en dos corrientes, los que afirman que el calpulli, sí se trata de un municipio y los que afirman que no; los primeros como por ejemplo Moisés Ochoa Campos, considera que se trata de un municipio primitivo de carácter agrario, o Ignacio Burgoa para quien el Municipio, sí existía como tal, entre las tribus del territorio conquistado, y afirmó: “Por nuestra parte, y con apoyo en los datos que los invocados autores suministran, nos adherimos a la consideración que antecede, es decir que sí había la existencia de un Municipio aunque muy primitivo, ya que dentro de la mencionada organización y primordialmente la del calpulli, advertimos sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto del mismo.”⁴

Por otro lado, hay autores que sostienen lo contrario, es decir, que el calpulli no es municipio, y citamos a Teresita Rendón Huerta, quien asevera que esta institución es análoga al municipio, pero no deben equipararse; o Carlos F. Quintana Roldán, quien sostiene que el calpulli, se originó como resultado de relaciones de parentesco y religión, y no, de una división política.

A nuestro parecer, la primer corriente es la acertada, porque el calpulli era la organización política, social y económica de los pueblos nativos de México antes

³ Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985, Pág. 93

⁴ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1973, Pág. 971.

de la conquista, fundadas en la explotación de la tierra, y basadas en nexos familiares o religiosos, con autoridades claramente estructuradas.

1.1.2. CONQUISTA Y ÉPOCA COLONIAL.

Hernán Cortés fundó el primer Municipio denominado la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, para desvincularse del Gobernador de Cuba, Diego de Velásquez, toda vez que lo había desobedecido cuando aquél le revocó el nombramiento para dirigir la tercera expedición a las tierras de Occidente y como tenía estudios jurídicos por haber ido a la Universidad de Salamanca dos años, sabía que la institución idónea para lograr sus fines era el Municipio. El Ayuntamiento por él nombrado, le confiere poderes para llevar a cabo la conquista y le designan Justicia Mayor y Capitán General.

En la conquista, la creación del municipio era el primer acto, y para ello resultaba necesario contar con una comunidad organizada y ligada a un territorio, donde sus miembros estuviese ligados por lazos de vecindad. Hernán Cortés en 1524 y 1525 expide las primeras ordenanzas que tienen aplicación en la recién fundada capital de la Nueva España.

A lo que Reynaldo Robles Martínez dice: "En estas ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del Municipio, trata de fortalecerla fundamentalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requerían de los vecinos del Municipio y para ésto dictó una serie de disposiciones que se han denominado "Las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525"⁵

Hernán Cortés buscó regular en estas ordenanzas cuestiones diversas, como el servicio militar, armas, propagación de la religión católica entre la población conquistada, lo relacionado con la agricultura, derechos y obligaciones de los

⁵ Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 83.

españoles llegados a la Nueva España, así como también la forma de organizar los ayuntamientos.

En 1573 son aplicadas las Ordenanzas de Población de Felipe II que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los concejos municipales como forma de gobierno, y es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo. En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades, pero posteriormente los puestos edilicios eran vendidos o impuestos desde España.

En un inicio fue gobernada la Nueva España desde la ciudad de México por gobernadores reales y enviados hasta 1529, cuando se instala la Primera Audiencia. Y desde 1535 las cuestiones del gobierno son resueltas por el Virrey y se deja a la Audiencia como supremo tribunal y como cuerpo consultivo.

Transcurrido un tiempo, en 1550-1570 la Nueva España se divide en cuarenta provincias dirigidas por un Alcalde Mayor, aumentando a ciento veintinueve de 1570 hasta 1787. Con estas subdivisiones se buscó respetar los antiguos señoríos, siendo en 1786 cuando se cambia la organización del territorio colonizado y se crean las intendencias.

“Las intendencias establecidas en 1786 surgen de las antiguas unidades territoriales (las provincias), áreas muy semejantes, por cierto, con las divisiones eclesiásticas”⁶

El Municipio en la colonia tiene una composición similar a la que existía en España, solo que se sujetaba a las condiciones existentes

Los cargos municipales en la colonia, al comienzo se adquirían por elección popular, pero después se podían comprar, no importando aptitud, si no que se

⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., Pág. 97.

veían como una inversión o se podían obtener mediante concesiones de la Corona, no obstante lo anterior habían preceptos que trataban de asegurar a la colectividad el buen manejo del municipio, por ejemplo: "Mostrar ser apto, residir en el mismo lugar, ser de raza blanca y ser aristócrata con una edad mínima de 18 años."⁷

Así también, había cargos no vendibles, se establecía la prohibición de que clérigos, artesanos y funcionarios de la Real Administración de Finanzas pudiesen ser parte de la Administración Municipal.

El autor Robles Martínez comenta: "Desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia; en efecto, por Cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la Corona, que lo podía vender nuevamente".⁸

Sobre el particular, también se comenta: "En un principio los cargos municipales eran adquiridos, mediante elección popular, lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciable. Además de la posibilidad de comprar los cargos municipales, éstos se obtenían mediante concesiones de la Corona a vecinos honorables o como premio a servicios prestados."⁹

⁷ Ibidem, Pág. 106

⁸ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., Pág. 86 y 87

⁹ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Elementos jurídicos-históricos del Municipio en México, Editorial Porrúa, México, 1986, Pág. 34.

La razón por la cual se da esta situación, fue probablemente porque la Corona Española estaba carente de dinero y ésta era una forma de allegarse recursos económicos.

Por lo que hace a la integración del Ayuntamiento en la colonia, ésta era de acuerdo a la categoría del centro de población, así para la legislación indiana, se distinguían tres categorías: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y villas. Su forma dependía también de la época, ya que las Ordenanzas del gobierno de diciembre de 1682, reformadas el 3 de junio de 1720, indican términos en que deben celebrarse cabildos, como tomar las votaciones, número y miembros del Ayuntamiento.

En forma general un ayuntamiento se encontraba integrado de la siguiente manera: "estaba presidido por el corregidor, se integraba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose las comisiones y oficio entre los particulares o personas ajenas designadas por los ayuntamientos."¹⁰

Los corregidores o alcaldes mayores eran nombrados por el virrey y les correspondía la inspección dentro del distrito que se les asignaba, y la diferencia se establecía en virtud de que al primero le correspondía una competencia sobre la población de indios y mestizos y el segundo solo trataba asuntos de la población española.

Los regidores constituían a los representantes de la población y contaban con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.

¹⁰ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., Pág. 90

El Alférez real tenía como misión la de custodiar la bandera, podía estar en el cabildo y votaba antes que los regidores y era quien sustituía al alcalde ordinario en caso de ausencia.

Aguacil Mayor era quien se encargaba de vigilar la paz pública y mantener las cárceles.

El Procurador era el representante del Municipio, existiendo otros cargos dependientes del Ayuntamiento, nombrados en cabildo, entre los que se encuentran:

Diputados de Pobres, que se encargaban de auxiliar a los pobres en la cárcel.

Diputados propios. Que tenían como función fiscalizar fondos y cuidar el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento.

Obrero Mayor, quien se encargaba de efectuar obras públicas.

Diputado de Fiestas. Era el responsable de la organización de fiestas cívicas y religiosas.

Las facultades del Ayuntamiento en la colonia eran diversas, en el campo legislativo les correspondía la redacción de sus propias ordenanzas, en el ámbito judicial el cabildo conocía en pleno de apelaciones en contra de resoluciones de los alcaldes ordinarios, cuando no se tratará de competencia de la Real Audiencia.

En materia económica también contaban con importantes facultades como abasto, control y supervisión de pesas y medidas, control de precios agrícolas, etc. En lo concerniente al ámbito administrativo las funciones eran: cuidar las obras públicas, la casa de cabildo, las alhóndigas, puentes, caminos; la vigilancia de los mercados, ventas, etc.

En lo concerniente a la Hacienda Municipal: "Los ayuntamientos contaban en su haber hacendario con dos tipos de bienes: los del común y los de los propios. La

explotación de esos bienes dejaban importantes recursos a los Municipios para su sostenimiento. Otros ingresos de la hacienda, provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios."¹¹

De lo anterior se desprende que efectivamente los ayuntamientos para su sostenimiento contaban con dos tipos de bienes: por un lado los comunes que eran de disfrute común en cada población y por el otro los propios, que eran bienes que administraba directamente el Ayuntamiento y cuando los ya citados no eran suficientes se recurría a los arbitrios.

1.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE.

Con la invasión de Napoleón Bonaparte a España, empezaron a surgir en nuestro territorio, ideas contra la intervención de España y apoyo a las autoridades reales representados por Fernando VII, sobresaliendo la figura del criollo Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien fue síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate, y algunos simpatizantes como Fray Melchor de Talamantes. Este Ayuntamiento trataba que la Nueva España se mantuviera independiente de la invasión francesa y pretendía entre otras cuestiones: "Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia y convocar a un congreso de ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España. Estos dos principios innegablemente habían de ser el inicio de la lucha por la absoluta separación política de España."¹²

El Virrey Iturrigaray declaró su inclinación por las ideas de este Ayuntamiento, y como éstas constituían ideas precursoras de independencia en la Nueva España,

¹¹ Quintana Roldan, Carlos F., Derecho Municipal, Editorial Porrúa, Mexico, 1985, Pag. 57.

¹² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, 12ª edición, Editorial Porrúa, 1995, Pág. 689.

los españoles peninsulares al temer que desaparecieran los beneficios de los cuales gozaban, trataron de contrarrestar este pensamiento y la Inquisición tacho de hereje a Primo de Verdad y es asesinado el 4 de octubre de 1808.

La regulación del Municipio en el México independiente, comprende históricamente hasta la Revolución Mexicana, abarcando los siguientes ordenamientos: Constitución de Cádiz, Constitución de Apatzingán, Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, Constitución Política de 1824, Bases Constitucionales de 1835, Constitución Política de 1836, Bases Orgánicas de 1843, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, Constitución Política de 1857 y Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, Plan de San Luis, Ley del Municipio Libre y la Constitución Política de 1917.

1.- Constitución de Cádiz.- A partir de 1808 surge en España un movimiento liberal, que dio origen a sesiones de las Cortes Generales, en las que surgió la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron las Cortes. Fue promulgada "en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venega, lo hizo en México expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación."¹³

Fue corta su vigencia, porque Fernando VII expidió el 4 de mayo de 1814, un decreto por el cual queda abrogada esta constitución, sin embargo este ordenamiento tiene vital importancia en lo relativo al municipio, lo cual se denota en sus artículos 309 al 323, relativo al Título VI, Capítulo I "De los Ayuntamientos".

Para confirmar lo anterior citaremos algunos de sus artículos:

¹³ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op.cit. pág. 47.

“Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiera dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas , y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La noticia de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercer: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provisional, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuando sea útil y beneficioso.

Artículo 323.- Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provisional, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”¹⁴

Como se desprende, la Constitución de Cádiz, establece la organización de los Municipios como instancia básica de gobierno, dando fin a las regidurías perpetuas, con ésta se trata de estructurar a la sociedad española sobre nuevas bases: sustituyó el absolutismo por una monarquía parlamentaria; los privilegios se sustituyen por un relativo principio de igualdad, el gobierno de las provincias se deposita en un Jefe superior, así como se estableció el sistema de elección para cubrir los puestos de alcalde, regidores y procuradores síndicos.

2.- Constitución de Apatzingán.- El 22 de octubre de 1814, el congreso citado por José María Morelos y Pavón, promulga el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán.

¹⁴ *ibidem*, Págs. 48 a 50.

A pesar que dicho Decreto no tuvo vigencia, es importante, porque refleja el pensamiento de los libertadores, y en forma indirecta contempla al municipio en su "artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultado al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."¹⁵

3.- Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822.- Este ordenamiento intentó regular el Imperio de Agustín de Iturbide, se suscribió en la Ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822, en realidad fue muy efímero y los artículos relacionados con el municipio son:

"Artículo 24.- Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 52.- (Parte conducente): En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde nombrado en primer lugar, será el verdadero jefe político.

Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamientos, y llenar debidamente los objetos de su institución.

¹⁵ Quintana Roldán, Carlos F., op. cit. Pág. 65.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94.-Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que haya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.”¹⁶

4.- Constitución Política de 1824.- Una vez lograda en México la independencia, en 1824 se promulga su primera Constitución Política, sin embargo en ella no se contempla al municipio, ya que deja en absoluta independencia a los Estados para poder organizar su gobierno y su administración, según se desprende de la lectura de los siguientes artículos:

“Artículo 49. Las leyes o decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución.

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.

¹⁶ Ibidem, Pág. 65 y 66.

Artículo 161.-Cada uno de los Estados tiene obligación:
I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”¹⁷

Por lo que evidentemente queda claro que en esta constitución no se hace referencia al régimen municipal y al respecto el maestro Ignacio Burgoa dice:

“El municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales.”¹⁸

5.- Bases Constitucionales de 1835.- En esta época se dan dos tendencias partidistas, por un lado los liberales quienes pretenden la forma de gobierno republicana, democrática y federalista; y por el otro lado, los conservadores, quienes propugnaban por el centralismo, y ante tal situación en 1835, se reunió el Congreso y resuelven darse facultades para revisar nuestro máximo ordenamiento, por cual se nombra un comisión, la cual presentó el 23 de octubre de octubre de 1835 estos ordenamientos, a través de los cuales queda dividida la República Mexicana, en distritos y éstos en Partidos. Estas Bases son el antecedente inmediato de nuestra Constitución de 1836, pretendiendo con esto terminar con el sistema federalista.

6.- Constitución Política de 1836.- Después de la lucha entre liberales y conservadores, como resultado de llegar al poder éstos últimos, se deja sin efecto al Estado Federal y el Constituyente fragmenta este ordenamiento en siete estatutos, razón por la cual, se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. Sobre el particular comenta el autor Reynaldo Robles Martínez:

¹⁷ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op.cit. Pág. 57.

¹⁸ Burgoa, Ignacio, op.cit., Pág. 978.

“La primera Ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

La Ley Sexta regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.”¹⁹

La Ley Sexta, da especial atención al tema de los Ayuntamientos y por ello nos permitimos transcribir los siguientes artículos:

“Art.1.- La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Art. 2.- El primer congreso constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 9.- En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta por siete individuos.

Art. 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los que había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23.-. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

¹⁹ Robles Martínez, Reynaldo, op cit, Pág. 110.

Art. 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.²⁰

Como puede observarse los funcionarios del Ayuntamiento se encargan de las obras de infraestructura, promoción económica del Ayuntamiento, y en general, los servicios públicos urbanos, como también el papel de conciliadores de los tribunales y su participación en la administración de justicia. Sin olvidar que este

²⁰ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, op.cit. Pág. 58 a 65.

ordenamiento constitucional no le da autonomía al Ayuntamiento, porque sus funcionarios estaban dependientes a los subprefectos y prefectos.

Se ha considerado que esta Constitución, es la primera que reguló de manera clara al municipio, pero su vigencia fue breve, toda vez que a los conservadores divididos en puros y moderados, no les agradó y se declaran en octubre de 1839 desaparecidos los poderes, menos el Judicial. Al respecto, el autor Reynaldo Robles Martínez, comenta: "se autoriza la reforma de la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que el Ayuntamiento lo integrarían sólo Corregidores y Síndicos que se renovarían por tercios cada dos años; así, al suprimirse el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional."²¹

7.- Bases Orgánicas de 1843.- Las Bases orgánicas de la República, sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843, regulan al municipio, y al respecto el maestro Miguel Acosta Romero nos dice:

"en su artículo 4° determinaban el régimen municipal ya que estableció que el territorio de la República se dividiría en departamentos y éstos en Distritos, Partido y Municipalidades.

A su vez, el Artículo 134 en sus fracciones X y XII establecía las facultades de las asambleas departamentales en la regulación del régimen municipal."²²

8.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.- En 1856 se establecieron las bases del gobierno en este estatuto, en tanto se aprobaba un nuevo ordenamiento legal. Se determinó que los gobernadores de las entidades y los jefes políticos fueran nombrados por el Presidente de la República.

²¹ Robles Martínez, Reynaldo, op.cit., Pág. 111.

²² Acosta Romero, Miguel, op.cit., Pág. 691.

Los gobernadores: "dé acuerdo con el artículo 117, tendrían las siguientes facultades:

Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas (fracción XIII).

Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades (fracción XVI).

Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medios convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno (fracción XXV)."²³

9.- Constitución Política de 1857.- Ya que se había restaurado el Federalismo, se tuvo que expedir una nueva carta magna, señalando que ésta, no contempló a la figura del municipio, en consecuencia se delegaba a las Entidades Federativas su regulación.

En su artículo 117 se estableció que los Estados se reservan todas las facultades no señaladas para la Federación.

10.- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.- El referido ordenamiento es expedido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, de duración breve y parcial, debido a que el Licenciado Benito Juárez, impidió su aplicación, el emperador en México intenta organizar su Imperio, por ello resulta interesante saber su contenido acerca del municipio:

"Art. 28. Los prefectos son los delegados del emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.

²³ Robles Martínez, Reynaldo, op.cit., Pág. 112 y 113

Art. 33. Los prefectos serán nombrados por el emperador y sus faltas serán cubiertas por el suplente que en cada departamento se designe para reemplazarlo.

Art. 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Art. 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales.

Art. 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Art. 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

V. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Art. 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Art 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Art. 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente; se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Art. 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, será elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad de año.

Art. 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.²⁴

Al respecto, se puede concluir que en esta etapa, el territorio estaba dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Los primeros quedan administrados por un prefecto, auxiliado de un Consejo de Gobierno, los segundos, eran administrados por el Subprefecto y los municipios eran dirigidos por un alcalde.

11.- Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano.- Durante el Porfirismo no hay libertad municipal, toda vez que los Jefes políticos eran incondicionales de Porfirio Díaz y conformaban un medio de control del gobierno. Ante dicha situación los Hermanos Flores Magón, en este documento que constituye una proclama, exigen la libertad municipal y exponen:

“Artículo 45. Supresión de los Jefes Políticos; Artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.”²⁵

Díaz durante su dictadura aprovecho la figura de las Jefaturas Políticas, consignadas en la Constitución de Cádiz, y las utilizo como un medio para

²⁴ Ibidem, Págs. 113 y 114.

²⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. Pág. 115.

imponerse en los Municipios, y resultaron ser frecuentemente los caciques de aquellas tierras.

El maestro Burgoa, comenta lo siguiente:

“...si una de las lacras del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas que se posibilitaron jurídicamente merced a la preterición del municipio en que incurrió la Constitución de 57, era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la restauración del régimen municipal fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.”²⁶

12.-Plan de San Luis.- Proclamado por Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, y que es un llamado a todo al país para levantarse en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, y en relación al municipio refería:

“...la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna.. las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.”²⁷

13.- Ley del Municipio Libre.- Este ordenamiento es expedido por Venustiano Carranza, el 26 de diciembre 1914, y se adiciona al Plan de Guadalupe, figurando entre ellos los siguientes asuntos municipales, señalado por Ochoa Campos, citado por el maestro Burgoa: “Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República: 1. Se consagra el Municipio Libre. 2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios. 3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios 4. Ley sobre organización municipal en el

²⁶ Burgoa, Ignacio, op.cit. Pág. 980.

²⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. Pág. 115.

Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California. 5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.²⁸

14.- Constitución Política de 1917.- Venustiano Carranza fue un revolucionario que dio propuestas claras y objetivas sobre el municipio después del movimiento revolucionario, y como conquista en el ámbito municipal buscaba la libertad política y económica, por lo que, presenta al Constituyente de Querétaro la adición al Plan de Guadalupe relativo al Ayuntamiento, que pretendía fortalecer al municipio, siendo independiente y libre, y en varios debates, se intentó darle firmeza a través de la aseguración de sus ingresos públicos; pero al final, esta situación referente a los ingresos del municipio queda sujeta a lo que determinaran las legislaturas locales, quedando el artículo 115 de la siguiente manera:

“ART. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

²⁸ Burgoa, Ignacio, op.cit., Págs. 981 y 982

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados; será proporcional al de habitantes de cada una; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anterior al día de la elección.²⁹

1.2. MUNICIPIO Y SOCIEDAD.

Después de saber el papel que tuvo el municipio en el desarrollo de la historia en México, es necesario conocer su origen etimológico y definición, para poder después comprender otros aspectos de vital importancia, en torno al mismo.

CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO.

En relación a esto: "La palabra municipio derivada del latín municipium (singular), y éste de munus, que significa cargo u oficio, también función o obligación de hacer algo; y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar.

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., Págs. 135 y 136

En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio, asumir el cargo de munícipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.³⁰

DEFINICION DE MUNICIPIO.

Respecto a este apartado, han sido múltiples y diversas las definiciones hechas por los autores, por ello nos limitaremos a citar aquellas que consideramos importantes.

El diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, refiere que el municipio es: "La organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política, tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación."³¹

Moisés Ochoa Campos, define al municipio de la siguiente manera:

"El municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b) Asentada en un territorio jurídicamente delimitado.
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocida por el Estado con base de su organización política y administrativa."³²

³⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit., Pág. 79.

³¹ Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 6ª ed. México, 1993, Pág. 2166.

³² Ochoa Campos, Moisés, op.cit., Pág. 65.

Para el Licenciado Carlos F. Quintana Roldán, municipio es: "la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado."³³

Para el jurista José Gamas Torruco, el municipio es: "Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. En este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura."³⁴

El municipalista español Adolfo Posada, citado por Antonio María Hernández, da tres conceptos de Municipio, desde el punto de vista sociológico, político y jurídico, los cuales se transcriben a continuación:

Sociológicamente lo define así: "como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad"³⁵

Políticamente: "el Municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura y administración municipales propios con autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio"³⁶

Por último, jurídicamente lo define como: "el Municipio, legal y positivamente considerado es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un

³³ Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., Pág. 6.

³⁴ Gamas Torruco, José, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 738.

³⁵ María Hernández, Antonio, Derecho Municipal, volumen I, Teoría General, 2ª. Edición, editorial Depalma, Buenos Aires, 1997, Pág. 245.

³⁶ Idem

fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose a su problema de modo muy diverso³⁷

El autor Enrique Sánchez Bringas, define al municipio como: “la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del estado como una de sus instancias de producción normativa.”³⁸

1.3. LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento constituye el órgano colegiado máximo del gobierno municipal, que decide en cabildo, los asuntos colectivos y sus resoluciones las encomiendan al presidente municipal, para que las ejecute. Y se encuentra regulado por la Constitución de la República, la de las entidades federativas, y por las leyes orgánicas municipales de éstas.

Por lo que hace a nuestro máximo ordenamiento, el artículo 115 establece en su primer párrafo de la fracción I, en cuanto a la composición del Ayuntamiento, lo siguiente:

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Esto es, todos los municipios de nuestro territorio nacional deben estar integrados, por un Presidente Municipal, regidores y síndicos. No define la Constitución las funciones específicas de los miembros del ayuntamiento, sin embargo éstas se encuentran reguladas por leyes estatales, en virtud de la autonomía que les concede nuestra carta magna.

³⁷ Ibidem Pág. 246.

³⁸ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 584.

En forma general podemos decir que el Presidente Municipal, es un funcionario de elección popular, que dura en su encargo 3 años, no puede reelegirse para el periodo inmediato, es el encargado de ejecutar las decisiones tomadas en cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio, con las facultades que deriven de la Ley Orgánica Municipal.

El Síndico además de ser integrante del ayuntamiento, es el representante del mismo, en los litigios en que sea parte, tiene funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del ayuntamiento, vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal, así como el bando de policía y de buen gobierno, es un cargo de elección popular, ejerce sus funciones por tres años, entre otras características.

Los regidores también son funcionarios de elección popular, su número varía de acuerdo al número de habitantes de cada municipio, sus funciones son asistir al cabildo, además tienen a su cargo una regiduría, en donde se encargan del despacho de asuntos que se les atribuye como educación, obras públicas, deportes, etc., entre otras que señala en forma expresa el ordenamiento legal antes citado.

Siendo menester recurrir a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que refiere:

“Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia”

Por último, consultamos la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que sobre el particular refiere:

“Artículo 16. Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla, según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes;
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 50 mil y menos de un millón de habitantes; y
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.”

1.4. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

El tema de la autonomía municipal, es muy debatido entre los estudiosos del derecho, ya que algunos afirman que efectivamente el Municipio cuenta con autonomía y otros por el contrario, le niegan esta característica; por lo que a continuación estudiaremos los argumentos de ambos criterios.

Etimológicamente, autonomía, deriva de Autos: propio y nómos: ley. El autor Quintana Roldan, expresa: "es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley"

Por lo que hace a la corriente de los autores que afirman que si puede el Municipio tener autonomía municipal encontramos a los siguientes:

El profesor Miguel Acosta Romero, dice: "tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autónticas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía."³⁹

La autora Teresita Rendón Huerta Barrera, concluye en un muy interesante estudio, que sí hay autonomía municipal aunque no total, y señala:

"Efectivamente de jure el Municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.

³⁹ Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, Pág. 697.

- c) No tiene vínculo de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- f) El Ayuntamiento es electo popularmente.

Como podrá observarse, en este punto sí son realmente contradictorios, irreconciliables, los principios fácticos y los enunciados legislativos y ello origina también las incongruencias doctrinales a que se ha llegado.

Quienes por vocación nos hemos dedicado al estudio del Municipio inicialmente deseamos defender a cualquier precio dicha "autonomía", nos dejamos llevar por un ciego romanticismo que nos impide ver con nitidez la realidad- jurídica, política y sociológica- en que se encuentra inmerso nuestro objeto de conocimiento. Concluimos pues que en México- como tal vez también en muchas partes vivimos más que bajo un régimen jurídico, bajo un régimen de "simulación jurídica". Sin embargo, el aceptar la contradicción entre lo que debe ser el Municipio- o sea, su ideal- y lo que realmente es, no quita que luchemos por la realización de ese ideal."⁴⁰

El Lic. Carlos. F. Quintana Roldán refiere: "las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de "autonomía", sin embargo, habla del "Municipio Libre", que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

⁴⁰ Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985, Págs. 134 y 135.

- a) Autonomía política: ésto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

- b) Autonomía administrativa: que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

- c) Autonomía financiera: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia.

Así planteado este rubro, lo enfocamos al tratamiento que la Constitución da a la autonomía de Municipio.”⁴¹

Otro estudio que nos parece interesante, es el que presenta el maestro Gabino Fraga, quien expresa:

“Es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución

⁴¹ Quintana Roldán, Carlos F., op.cit. Págs. 192 y 193.

debe basarse, por una parte en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.

Además, la propia autonomía descansa, según las bases apuntadas en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización municipal con la organización central del Estado.

De tal modo que, en esta forma, las relaciones entre la organización central y la descentralización no están sujetas o no son ya las de fiscalización absoluta que los prefectos políticos realizaban, sino sólo las que deriven del control que los Poderes que constituyen el gobierno que cada Estado ejerce para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen.

Ese control se ejerce por el Poder Legislativo local, que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y su funcionamiento, y que, además, de acuerdo con las fracciones II y IV del artículo 115, señala las contribuciones que forman la hacienda de los municipios.

El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas las leyes con correspondientes disposiciones por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado.

Por último, el Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del municipio.⁴²

Por otra parte, existen juristas que no comparten la doctrina anterior, y manifiestan que no es autónomo el Municipio.

⁴² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 41 edición, Editorial Porrúa, México, 2002, Págs. 223 y 224.

El autor Robles Martínez, considera que el municipio es libre, pero no autónomo, y expone: "En México no tenemos el problema de definir a la autonomía ni sus alcances, ya que nuestra constitución sustituye el concepto de autonomía por el de libertad y así habla de municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto de autonomía y todavía más allá, esto es más rico y más completo.

La libertad del Municipio mexicano, no implica que este sea independiente, ya que está inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos el federal y el estatal, pero sin que ninguno de esos dos órdenes pueda alterar sus esencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, ésto determina la libertad del Municipio desde el punto de vista que no esta sometido, ni al poder federal ni al poder estatal que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya sea federal o estatal."⁴³

Otro interesante estudio, es el que ofrece el Dr. Gamas Torruco, quien refiere que el Municipio Libre, tiene ciertas facultades pero también limitaciones, y que ambas son establecidas en nuestra Carta Magna, así como en los ordenamientos legales estatales y dice al particular: "El municipio es de lleno parte de la autonomía estatal."⁴⁴

Esto es, a contrario sensu, entendemos que para este autor no tiene autonomía el municipio. Y cita un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia, que a continuación nos permitimos transcribir por considerar es aplicable al presente estudio:

"Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía

⁴³ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. Págs. 172 y 173.

⁴⁴ Gamas Torruco, José, op.cit. Pág. 740.

funcional para la prestación de servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponden, a través de los Ayuntamientos,...también guardan nexos jurídicos indisolubles con los poderes locales que impide considerar a los municipios como un orden independiente del local".⁴⁵

Desde nuestro particular punto de vista y después de analizar las tesis expuestas, consideramos que el Municipio no es autónomo, que si bien es cierto, cuenta con ciertas facultades, también lo es, que no es libre en su totalidad, porque está sujeto en varios y diversos ámbitos a lo que determine nuestra Constitución Federal y legislación estatal.

1.5. NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

Son diversas las escuelas que tratan de determinar el origen del municipio, siendo las más destacadas, las que a continuación se estudian.

1.5.1. ESCUELA SOCIOLOGICA O JUS-NATURALISTA.

Esta escuela sustenta que el municipio no fue creación del derecho, sino que se trata de una institución derivada de exigencias naturales.

El jurista Carlos F. Quintana Roldán, señala respecto a esta teoría lo siguiente: "La base del pensamiento que sostiene esta Escuela la encontramos en la vieja definición Aristotélica del zoon politikon que hace al hombre un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés."⁴⁶

⁴⁵ Ibidem, Pág. 742

⁴⁶ Ibidem, Pág. 7.

Sobre el origen del municipio la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera, refiere que "el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesaria en el logro de sus propios fines"⁴⁷

Efrén Córdoba citado por el autor Quintana Roldán, señala acerca de la escuela sociológica: "Para ella, el Municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado. No niega (la Escuela Sociológica) que exista un concepto legal de Municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la investidura de una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal."⁴⁸

Siendo éstas, sólo algunas de las ideas que sostienen los seguidores de dicha Escuela, pero de las cuales podemos observar que coinciden en que el municipio tiene su origen en un hecho social, anterior a la ley y al Estado mismo.

1.5.2. ESCUELA LEGISTA O DE DERECHO POSITIVO.

La Escuela legista o de derecho positivo, señala que el Municipio es una institución posterior al Estado, porque precisamente éste le da vida, esto es, que el derecho se encarga de crearlo, de darle personalidad jurídica, patrimonio, facultades, etc.

Para esta escuela según el autor Ugarte Cortés, el Municipio: "es un mero concepto, un fenómeno rigurosamente formal, que puede, a voluntad del Estado, hacerse más grande o más chico territorialmente hablando; contener más o menos

⁴⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit. Pág. 21.

⁴⁸ Quintana Roldán, Carlos F., op.cit. Pág.7.

habitantes; gozar de una o varias facultades; contar con más o menos recursos. Nada les es atribuido como propio, como esencial a los municipios, que no esté contenido en la propia voluntad del Estado.”⁴⁹

Hans Kelsen, citado por Quintana Roldán, señala: “Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres. El estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho.”⁵⁰

1.5.3. ESCUELA HISTÓRICA O ANGLOGERMÁNICA.

Para Fernando Albi, esta Escuela se encarga de estudiar a los municipios históricos de Gran Bretaña, Alemania, Suiza, y observar como en ellos se dan ciertas características surgidas espontáneamente a través del tiempo, es decir, que existe una variedad de municipios con distintas características que se dan en forma natural, independiente de su reconocimiento que como tales, les dé la ley.

Nos dice sobre el particular, el autor Ugarte Cortés, lo siguiente: “Para esta doctrina los elementos del municipio serían una modalidad orgánica: una formación orgánica de seres humanos; un espacio dado y ese otro elemento formal de su organización, autoridad o poder...elementos fundamentales del municipio: población, territorio y organización-poder o autoridad.”⁵¹

1.5.4. ESCUELA ECONOMICISTA.

⁴⁹ Ugarte Cortés, Juan, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 187.

⁵⁰ Quintana Roldán, Carlos F., op.cit. Pág.10.

⁵¹ Ugarte Cortés, Juan, op.cit.,Pág. 188.

Cabe señalar que la idea central de esta escuela, consiste en señalar que la evolución humana es resultado de la evolución económica, y en consecuencia el Municipio es producto de la evolución económica dada en grupos sociales.

Nos permitimos transcribir la definición sobre Municipio que da Nitti, citado por Quintana Roldán: "la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica."⁵²

1.5.5. ESCUELA ADMINISTRATISTA.

Los seguidores de esta escuela, manifiestan que el Municipio es un organismo descentralizado de carácter administrativo del Estado, esto con el fin, de poder proporcionar la prestación de servicios públicos. En México el maestro Gabino Fraga, sostuvo esta postura.

1.5.6. ESCUELA ÉTNICO-CULTURAL.

Esta escuela, con tendencia en países latinoamericanos, pretende que el Municipio sea la base fundamental de preservación de valores étnicos y culturales de una determinada comunidad, esto es, deja en manos de la institución municipal la tarea fundamental de seguir difundiendo costumbres, tradiciones y usos existentes en los diversos territorios.

1.6 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

En relación a este tema, existen dos corrientes: una que ve al Municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública y la otra que lo considera como un nivel de gobierno. Siendo la primera corriente acogida por los estudiosos de derecho administrativo y la segunda por los constitucionalistas.

⁵² Quintana Roldán, Carlos F., op.cit. Pág.13.

Aquellos que sostienen que el Municipio es un organismo descentralizado por región, se basan en el estudio del artículo 115 Constitucional, y que nos permitimos transcribir en la parte relativa:

“Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”

Los principales expositores de esta teoría son los juristas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

El maestro Gabino Fraga, refiere: “la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.”⁵³

A su vez, el jurista Andrés Serra Rojas, citado por Eduardo López Sosa, refiere: “La descentralización territorial es una forma de organización administrativa, que tiene como finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atienden las necesidades locales o específicas en una circunscripción territorial.”⁵⁴

⁵³ Fraga, Gabino, op. cit., pág. 219.

⁵⁴ López Sosa, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Universidad Autónoma del Estado México, México, 1999, pág. 91.

Miguel Acosta Romero hace una crítica a esta doctrina que ubica al Municipio como un organismo descentralizado por región, y expresa: “En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula política-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas...”⁵⁵

La otra corriente establece que el Municipio es un nivel de gobierno, teniendo como base los artículos 40, 73 fracción XXIII y 115 entre otros, entre los principales expositores encontramos a los a que continuación se citan.

El Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, citado por Eduardo López Sosa, refiere que el Municipio es un nivel de gobierno y expresa:

“Fortalecer el pacto federal mediante una revisión de las facultades de la federación, los estados y los municipios, para considerar un federalismo más acorde a nuestro avance económico y social, conferir mayores poderes a los estados y municipios. pero, al mismo tiempo, combatir cualquier forma de cacicazgo.

Establecer pesos y contrapesos, al ejercicio del poder, para que toda decisión beneficie al sistema en su conjunto y coadyuve a consolidar una vigorosa sociedad civil que sea el fundamento de un estado nacional más fuerte, más libre y más independiente.

⁵⁵ Acosta Romero Miguel, *op.cit.*, Pág. 696.

Por ello necesitamos una planeación democrática y participativa que tienda a fortalecer nuestro sistema federal.

Siendo tres los niveles de gobierno: el municipio, el estado que sea federal y la federación misma, es al mismo pueblo al que en distinto grado de competencia y con distintas órdenes de división del trabajo, se tiene la obligación de servir, de ahí que el federalismo en México sea el camino a seguir para contar con un gobierno capaz de integrar eficientemente las actividades de la colectividad nacional y estados confederados.⁵⁶

Así también en el período constitucional, en una iniciativa presentada al Senado de la República, citada por el maestro Reynaldo Robles, el ex presidente de la Madrid, califica al Municipio como quedó ya asentado, por lo que nos permitimos transcribir lo siguiente:

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de Gobierno Constitucional.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipio.⁵⁷

⁵⁶ López Sosa, Eduardo, op. Cit. Pág. 93

⁵⁷ Robles Martínez, Reynaldo, op.cit. Pág. 145.

Como vemos para el Licenciado de la Madrid, el Municipio se encuentra ubicado dentro de esta segunda corriente; esto es, refiere que al ser la institución en estudio el vínculo más cercano a la población, debe tener atribuciones y competencias claras, que no lo subordinen a los otros órganos de gobierno.

Otro jurista, el Licenciado Reynaldo Robles Martínez, sostiene que el Municipio es un nivel de gobierno:

"El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

El Municipio es la base, la célula; los estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución.

Por ello debemos hacer conciencia, enfatizar y tratar que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos.

Que los demás niveles de gobierno, entiendan, respeten, acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias.

El considerarle un órgano administrativo, es lo que más ha limitado al Municipio, ya que la federación y los Estados, pretenden resolver sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia sin el menor escrúpulo y

eso es precisamente por creer que es un órgano administrativo más, e inclusive de inferior jerarquía.”⁵⁸

El autor citado, hace alusión a que el Municipio es efectivamente un nivel de gobierno, que es la célula básica del federalismo, y en consecuencia no se trata de un simple órgano administrativo de jerarquía inferior, sino que debe reconocérsele su importancia como tal.

Por su parte, la maestra Teresita Rendón, en un estudio que hace acerca de la naturaleza jurídica del Municipio, concluye entre otras cosas, que no es un órgano descentralizado por región y señala:

“Diremos por último, que se despeja de toda duda y confusión, si se parte de la base de que es el Municipio un nivel de gobierno. Efectivamente, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno. Así, en nuestro orden normativo, tenemos tres entes – Federación, Entidades Federativas y Municipios-, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.”⁵⁹

Después de estudiar ambas corrientes sobre la naturaleza jurídica del Municipio, desde nuestro particular punto de vista, creemos acertada, la que afirma que se trata de un nivel de gobierno, el cual tiene contacto directo con la población, por lo que no debe, ni puede considerársele un órgano simplemente administrativo, no se debe minimizar su función, ni sus atribuciones, sino que, se le debe dar la importancia que como tal merece.

1.7 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

⁵⁸ *ibidem*, Págs. 146 y 147

⁵⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *op. cit.* Pág. 137

En este tema a estudiar, cabe señalar que los autores han referido de diversa manera a los elementos del Municipio, sin embargo en forma general, han coincidido en que son:

ELEMENTO HUMANO.- Es la población, el grupo de individuos que conforman a un Municipio, unidos por vínculos de identidad tales como lenguaje, costumbres, tradiciones, religión, educación, historia, etc. Es en el Municipio en donde en forma directa los individuos conviven entre sí, se relacionan, dándose relaciones de vecindad, así como también en donde demandan solución a sus problemas vecinales.

El jurista Robles Martínez, refiere: "El Municipio es el asiento de la convivencia y no de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de colaboración, de solidaridad, de integración, no basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual, para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una sociedad de vecindad"⁶⁰

ELEMENTO FÍSICO.- Otro elemento también importante lo constituye, el territorio que es, la superficie terrestre sobre la cual se asienta la población de un Municipio, comprendiendo además, el subsuelo, la atmósfera y mar territorial, abarcando la plataforma continental.

Agregando lo que al respecto, cita el autor Antonio María Hernández, sobre territorio: "Según se expresa en el Manual de gobierno y administración municipal, el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo poder político."⁶¹

⁶⁰ *ibidem*, Pág. 157.

⁶¹ María Hernández, Antonio, *op.cit.* Pág. 247.

ELEMENTO FORMAL.- Continuamos con otro elemento del Municipio, el gobierno, el Municipio, debe buscar la realización del bien público, para ello se crean órganos de gobierno, quedan delimitadas sus atribuciones, en la Ley fundamental, en las constituciones de las entidades federativas y en las leyes reglamentarias, en este caso, el Municipio se gobierna a través de Ayuntamientos.

CAPITULO II. SERVICIOS PÚBLICOS.

En los próximos cinco temas, trataremos lo relativo, al fundamento jurídico, de los servicios públicos, comenzando como es obvio, con nuestro máximo ordenamiento, siguiendo con la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bando Municipal de Tlalmanalco y el Plan de Desarrollo 2000-2003 del Municipio de Tlalmanalco. Esto es con el fin, de ubicarnos en cuanto a la esfera jurídica de los servicios públicos, y con ello tener una visión más amplia del tema, que nos permita comprender, hasta donde la legislación se ha ocupado de ellos, y saber cuáles son las condiciones, competencia, límites, objetivos y demás circunstancias inherentes a la prestación de los mismos.

2.1.CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestro máximo ordenamiento legal, al que se supeditan los demás ordenamientos jurídicos, utiliza la expresión de servicio público en varios artículos, que a continuación nos permitimos transcribir, sin embargo sólo los que tienen alguna relación directa con el tema en cuestión:

"Artículo 5.- Párrafo cuarto.- En cuanto a los **servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."**

Este artículo se relaciona con el tema, debido a que si bien es cierto que todo funcionario público debe tener una retribución por el desempeño de su cargo, también lo es, que debe corresponder con el buen ejercicio del mismo, y para el caso, tal pareciera que el funcionario no lo considera así, ya que no se han preocupado los funcionarios de las administraciones que comprende el Municipio en estudio, por hacer una regulación en materia ecológica.

“Artículo 27.- Fracción VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesario para los **servicios públicos.**”

El presente se relaciona con el tema, ya que el caso que nos ocupa, se refiere a un Municipio en concreto y si bien es cierto, que el mismo debe prestar los servicios públicos, como el de limpia, por ejemplo, también es cierto que requiere de espacios geográficos para hacerlo, tal es el caso de darle tratamiento a los desechos de basura, como parte del **servicio público de limpia.**

Artículo 115.- Fracción III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y **servicios públicos** siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

Por lo que hace a este último párrafo, prevé la posibilidad de celebrar convenios entre ayuntamientos sean o no de la misma Entidad Federativa, y también se prevé la posibilidad de celebrar convenios municipio-estado, para la prestación de los servicios públicos.

CONVENIO ESTADO-MUNICIPIO.- Es un mecanismo administrativo de coordinación del Municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal enmarcado en su artículo 116 fracción VII párrafo segundo, que establece: “Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.”

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa al Municipio.

ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL.- Consiste en la Unión de dos o más municipios, pertenezcan o no a la misma Entidad Federativa, que tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los Ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concreten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población, pero cuando sean éstos, pertenecientes a municipios distintos, deberán contar con la autorización del Congreso Local.

Como se observa de los artículos ya transcritos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende al servicio público, y en la mayoría de los casos emplea este término para referirse a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad. Será más adelante cuando se estudie detalladamente el término de servicio.

2.2. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Toda vez que el tema central del presente trabajo de investigación está enfocado a un Municipio específico del Estado de México, es menester pasar al fundamento jurídico que contemple la Constitución Local de esta Entidad Federativa, sobre el servicio público, y nos permitimos transcribir lo siguiente:

“Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XXIII. Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de **servicios públicos** cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”

Como se aprecia en este precepto se estipula como facultad del Gobernador del Estado convenir con la Federación

“Artículo 126. El ejecutivo del Estado podrá convenir a favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de **servicios públicos**, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.”

En la segunda parte de este artículo se contempla la posibilidad de celebrar convenios entre los Municipios ya sean o no, pertenecientes a una misma Entidad Federativa, ésto con el fin, de hacer más eficaz la prestación del servicio público, y que como ya referimos antes, cuando se trata de convenios entre ayuntamientos de distintos estados, deberán contar con la autorización de la legislatura local, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución General.

2.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

La Ley Orgánica es expedida por la Legislatura del Estado para reglamentar las normas de la Constitución Local, por lo que ahora pasamos al fundamento jurídico del servicio público en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

“CAPÍTULO SÉPTIMO
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 125.- Los ayuntamientos tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los **servicios públicos** municipales, considerándose enunciativa y no limitativo, los siguientes:

- I. Agua potable, saneamiento y aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la misma para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;
- XI. De empleo.”

El texto de este artículo hace una enumeración no limitativa de los servicios públicos cuya prestación, explotación, administración y conservación corresponde a los ayuntamientos, y como lo determina el artículo 115 de nuestro ordenamiento máximo, cada legislatura local podrá determinar aquellos servicios que considere de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera, y se aprecia en este caso, que además de los servicios ya citados por la Constitución Federal; este ordenamiento legal contempla además los de las fracciones IX, X y XI.

“Artículo 126. La prestación de los **servicios públicos** deberán realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.

Podrá concesionarse a terceros la prestación de **servicios públicos** municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.”

Este artículo contempla las formas en que puede realizarse la prestación del servicio público, y que son a saber, por el propio ayuntamiento, por órganos descentralizados o mediante la concesión. Siendo importante señalar la prohibición que hace este precepto, sobre la posibilidad de concesionar el servicio público, seguridad pública y tránsito.

Estas formas para la prestación del servicio público, serán estudiadas con detalle más adelante.

“ Artículo 127. Cuando los **servicios públicos** sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta ley y los reglamentos aplicables.

Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.”

Cuando sea el propio ayuntamiento quien en forma directa se encargue de la prestación del servicio público, serán los regidores o los órganos municipales respectivos, quienes tendrán a su cargo la misión de supervisar tal actividad, esto es, deben vigilar que su funcionamiento se apegue a lo que determine la ley o reglamento aplicable.

“Artículo 128. Cuando los **servicios públicos** municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta Ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables.”

“Artículo 129. Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar **servicios públicos** a su cargo, cuando:

- I.- El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;
- II.- Con la concesión del servicio público se afecten inmuebles municipales.”

En estas dos hipótesis deberá el Ayuntamiento contar con la autorización de la Legislatura del Estado para poder concesionar servicios públicos, y esto resulta claro, pues de lo contrario, podría ocasionar un mal manejo en la prestación de dichas actividades técnicas.

“Artículo 130. No pueden otorgarse concesiones para la explotación de los **servicios públicos** municipales a:

- I. Miembros del ayuntamiento;
- II. Servidores públicos municipales;
- III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;
- IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores”

Resulta claro, el contenido de este artículo, pues determina a que personas no se les puede otorgar a su favor una concesión para la explotación de servicios públicos municipales, porque al ser Ayuntamiento el que decide si se otorga o no la concesión, podría otorgarse la misma, no porque así convenga a la población, sino sólo a un grupo de personas.

"Artículo 131.- El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

- I.- Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o a la conveniencia de que lo preste un tercero;
- II.- Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión;
- III.- Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;
- IV.- Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:
 - a) Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;
 - b) Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;
 - c) Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta Ley;
 - d) Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del **servicio público.**"

En este artículo se determinan cuales son los pasos que se deben seguir para el otorgamiento de la concesión de algún servicio público y deben ser acatados por

los municipios correspondientes al Estado de México, ya que deben sujetarse a este ordenamiento legal. Será posteriormente cuando se estudie en forma pormenorizada el tema de la concesión.

“Artículo. 132.- Los ayuntamientos podrán revocar las concesiones municipales cuando:

- I. Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión.
- II. No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión ó se preste irregularmente el servicio concesionado;
- III. Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél, con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;
- IV. El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;
- V. Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.”

Cuando la persona que tenga a su favor una concesión se coloque en alguna de las hipótesis ya señaladas en este artículo, será motivo de revocación de la misma por parte del ayuntamiento.

“Artículo 133.- A petición del concesionario al ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal de prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso establecerá la obligación a cargo del concesionario, de renovar durante el tiempo de vigencia de la prórroga el equipo e instalaciones para la prestación del servicio.”

"Artículo 134.- Las concesiones caducan:

I.- Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión;

II.- Cuando concluya el término de su vigencia; y cuando el concesionario no otorgue en tiempo y forma las garantías para que tenga vigencia la concesión.

En el caso de las fracciones I y II segunda parte, para decretar la caducidad se oirá previamente al interesado; y en el de la fracción II primer supuesto, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo".

"Artículo 135.- En los casos en que se acuerde la revocación de las concesiones, los bienes con que presta el servicio se revertirán a favor del municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario que son necesariamente para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley."

"Artículo 136.- Las formalidades del procedimiento señalado en el artículo 140, serán aplicables por revocación de concesiones."

"Artículo 137.- El ayuntamiento podrá municipalizar los **servicios públicos**, a fin de prestarlos directamente conjuntamente con particulares".

"Artículo 138.- Se municipalizarán los **servicios públicos** cuando su prestación sea irregular o deficiente y causen perjuicios graves a la colectividad, o así lo requiera el interés público."

"Artículo 139.- El procedimiento de municipalización se llevará a cabo a iniciativa del propio Ayuntamiento o a solicitud de los usuarios o de las organizaciones sociales."

"Artículo 140.- El Ayuntamiento emitirá la declaración de municipalización, una vez oídos a los posibles afectados y practicado los estudios respectivos, y previa formulación del dictamen correspondiente que versará sobre la procedencia de la medida y, en caso, la forma en que deba realizarse."

"Artículo 141.- Una vez decretada la municipalización del servicio, si el ayuntamiento carece de recursos para prestarlo, podrá concesionarlo en términos de esta Ley."

Estos últimos artículos se refieren al termino "municipalización de servicios públicos", y por éste debemós entender lo siguiente:

"se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el Municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares.

Técnicamente el vocablo significaría que la acción de municipalizar se atribuiría sólo al Municipio, cosa que no es así. La Federación, las Entidades Federativas o el Distrito Federal "municipalizan" servicios públicos, cuando las exigencias sociales lo demandan. El vocablo y el fenómeno que implica, son solamente reminiscencias de épocas anteriores, en las que casi todo tipo de servicios públicos los cumplía la corporación municipal."⁶²

CAPITULO NOVENO.

DEL SISTEMA DE MÉRITO Y RECONOCIMIENTO AL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL.

"Artículo 145.- En cada municipio se establecerá un sistema de mérito y reconocimiento al **servicio público** municipal con los siguientes objetivos:

⁶² Quintana Roldán, Carlos F, op. cit. Pág. 461

- I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los **servicios públicos** municipales;
- II. Mejorar la calidad de los **servicios públicos**;
- III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;
- IV. Lograr la continuidad de los programas;
- V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;
- VI. Orientar la función pública municipal a la calidad en los **servicios públicos**;
- VII. Propiciar el desarrollo integral de los **servicios públicos**.”

Por lo que respecta a este capítulo noveno, se busca establecer un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal a través de un conjunto de objetivos que permitan un desarrollo de los mismos, buscando que su calidad sea idónea, para con ello lograr una eficaz prestación de dichos servicios públicos.

2.4. BANDO MUNICIPAL DE TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.

Por ser el Municipio de Tlalmanalco, el lugar relacionado con esta tesis, no debemos olvidar, que éste en cuanto a su régimen interior, tiene un Bando Municipal, que se expide en ejercicio de la facultad que le concede nuestro máximo ordenamiento a todo municipio. Por lo que nos permitimos transcribir sólo los artículos relacionados con el servicio público.

“Artículo 5.- Son fines del Municipio que se realizarán por conducto del Ayuntamiento.

I.- Salvaguardar y garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal, de su población, de sus bienes, posesiones o derechos e instituciones.

II.- Organizar, administrar y regular los **servicios públicos** municipales para las satisfacciones de las necesidades colectivas de la población.

La fracción II de este artículo determina como fin del municipio la organización, administración y regulación de los servicios públicos municipales, ésto es, le concede a estas actividades, un papel primordial y básico, y esto en virtud, de ser el municipio, el órgano estatal que tiene el primer contacto con las necesidades de la colectividad.”

“Artículo 89.- El Ayuntamiento atenderá la prestación de los **servicios públicos** municipales siguientes:

- a) Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia y disposición de desechos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calle, parques, jardines y áreas verdes y recreativas.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Embellecimiento y conservación de las colonias y obras de interés social.
- j) Asistencia social en el ámbito de su competencia.
- k) De empleo.
- l) Los demás servicios públicos que el Ayuntamiento apruebe para el beneficio social de la población o que le deleguen o convenga con el Estado o con la Federación.

Para efectos de la prestación de los **servicios públicos** a que se refiere el inciso C, se establece que toda clase de residuos y desechos orgánicos e inorgánicos al encontrarse fuera del lugar donde se generen y aún dentro, tratándose de instalaciones que formen parte del patrimonio mobiliario e inmobiliario municipal, será propiedad del Ayuntamiento y para ejercicio de la facultad y obligación de disponer su recolección manejo, transportación y disposición final, estará a lo dispuesto en el Reglamento de Limpia y Transporte, con excepción de los

residuos y desechos considerados peligrosos, que se registrarán en términos de la legislación federal en vigor.”

Una vez más, pero ahora en el Bando Municipal de Tlalmanalco, se dice cuales son los servicios públicos que están a cargo de este municipio. Haciendo la aclaración que los residuos y desechos orgánicos en los casos en que se señala, serán propiedad del ayuntamiento y se señala a un Reglamento de Limpia y Transporte, aclarando que en este Municipio, se carece del mismo; situación que hace ver que para el ayuntamiento actual, no es importante, regular la cuestión de Limpia, y mostrar su omisión, al citar en el bando Municipal este reglamento, y en realidad no existir.

“Artículo 91.- La creación de un nuevo **servicio público** municipal requiere la declaratoria del Ayuntamiento de ser una actividad de beneficio colectivo o de interés social.”

Esta disposición se sujeta y relaciona a lo que determina el artículo 131, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

“Artículo 92.- Cuando la creación de un nuevo **servicio público** municipal constituya una restricción a la actividad de los particulares, deberá ser aprobado por el Ayuntamiento, quien determinará si la prestación del nuevo servicio será exclusiva de los órganos municipales o podrá concesionarse”.

“Artículo 93.- Los **servicios públicos municipales**, en todo caso, deberán presentarse en forma continua, regular y uniforme”.

Se hace alusión a las características que deben tener los servicios públicos, éstos es, en forma continua, regular y uniforme para garantizar la eficacia en su prestación.

“Artículo 94.- Las normas reglamentarias para la prestación de los **servicios públicos** municipales podrán modificarse cuando el interés general así lo requiera o cuando lo determine el Ayuntamiento”.

“Artículo 95.- Cuando desaparezca la necesidad pública que originó el servicio, el Ayuntamiento podrá suprimirlo”.

Artículo 112.- Los propietarios de animales deben evitar que éstos transiten libres por las calles. Los animales que se encuentren en esta situación serán recogidos por la autoridad municipal, sin perjuicio de la sanción que se imponga a los propietarios e independientemente de la responsabilidad por el daño que ocasionen a terceros.

2.5. PLAN DE DESARROLLO 2000-2003 DE TLALMANALCO.

En la parte denominada “Gobierno estratega” del Plan de Desarrollo 2000-2003 del Municipio de Tlalmanalco a foja 45 se señala:

“Para integrar un paquete de propuestas acorde a los requerimientos de los dignos pobladores de Tlalmanalco, también quisiera destacar un ordenamiento de nuestras prioridades públicas y/o acciones estratégicas:

- **Servicios públicos** de alta calidad, rápidos y de poco trámite”

Por lo que hace al Plan de Desarrollo 2000-2003 del Municipio de Tlalmanalco, se señala como prioridad el ofrecer servicios públicos de alta calidad, rápidos y de poco trámite, ésto es, dada la importancia que representan; por ningún motivo se deben dejar al margen.

Más adelante, en la parte denominada “Grandes directrices” en la página 55, se menciona:

"Primero se buscará un esquema productivo dirigido a la creación de circuitos internos, que consoliden el abasto y el consumo en Tlalmanalco. Después será necesario ampliar nuestra esfera de colaboración y mercado con nuestros municipios fronterizos del propio Estado de México; con ellos podremos establecer convenios de participación en proyectos específicos de desarrollo económico y social, así como la participación y mejora de **servicios públicos**."

Y en la páginas 58 a 60 de este mismo apartado, se establece:

"Con la reforma al 115 de la Constitución Federal y la adecuación correspondiente en la escala estatal, se establecieron las bases funcionales para que los Ayuntamientos encuentren un marco legal más acorde a esquemas modernos de competitividad. Con los tres órganos de Gobierno, coordinados y en colaboración, se abrió el parteaguas del Derecho Regional, en donde la conjunción de planes y programas, recibe un nuevo enfoque:

- Municipios entre sí, de dos o más Estados, tienen la posibilidad de asociarse para la más eficaz prestación de sus **servicios públicos**.

Hoy Tlalmanalco tiene la posibilidad de auto-organizarse, de ampliar la participación social, desarrollar acuerdos de colaboración con el Gobierno Estatal, administrar participaciones federales, tratar aguas residuales y encargarse de los residuos sólidos.

Además debemos cumplir nuestros ya conocidos y apreciados **servicios públicos** de: agua potable; drenaje y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; rastros; calles; panteones; parques y jardines; así como seguridad pública."

De lo antes señalado, por una parte, se menciona, otra forma de prestar el servicio público, que es través de un convenio, entre municipios sean o no, de la misma

entidad federativa, y en este segundo caso, es decir, cuando pertenezcan a diversos estados, deberán contar con la autorización de la legislatura local, de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal. Y señala cuales son los servicios que se encuentran a su cargo.

En la página 102 del apartado denominado "Énfasis en lo Público", se establece:

"Nuestras acciones estratégicas son:

- Aprovechar las experiencias exitosas de concesión de los **servicios públicos** municipales, que conjunte el propósito de la eficiencia en la prestación de los servicios con la necesaria expansión de su cobertura..."

Aquí se contempla la posibilidad de aprovechar la concesión de los servicios públicos, resaltando que puede generar beneficios para la sociedad, cuando de manera directa no los pueda proporcionar el Estado.

2.6 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.

El concepto de servicio público es fundamental en materia administrativa, y en el presente trabajo de investigación, constituye uno de los temas básicos, y para poder comprender su significado, nos permitimos transcribir algunos conceptos dados por algunos estudiosos del derecho.

Este término surgió en Francia a consecuencia de un juicio en 1873, promovido por el padre de una joven llamada Agnes Blanco, que fue lesionada por una vagoneta de la fábrica de tabacos de Burdeos, donde se reclamaba el pago de los daños causados, el asunto fue promovido ante un tribunal civil, pero éste, de acuerdo a los decretos de esa época acerca de la prohibición a los tribunales judiciales de conocer sobre asuntos administrativos, remite el asunto al Tribunal de Conflictos donde se resuelve que el negocio es de competencia administrativa.

Sobre la sentencia pronunciada por el Tribunal de Conflictos, Olivera Toro comenta: "El caso Blanco sostuvo que los daños causados tenían su origen en actividades de servicio público y con ese apoyo se resolvió la competencia de los tribunales administrativos, además consideró que la responsabilidad del Estado en los daños causados a los particulares, por los hechos de las personas encargadas de los servicios públicos, no podían estar reguladas por los principios establecidos por el Código Civil, para las relaciones de particular a particular; ésto es, destacó la idea extraordinaria de un sistema jurídico diverso del Derecho privado, para regular la actividad del servicio público."⁶³

Posteriormente fue la escuela llamada del servicio público, cuyos expositores fueron: León Duguit, Gastón Jeze y Bonnard, quienes se encargaron doctrinariamente de hacer aportaciones sobre el referido término en estudio.

Para León Duguit, servicio público es: "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental."⁶⁴

Para comprender más sobre el pensamiento del autor ya citado, transcribimos las siguientes ideas:

"Duguit señala que el Estado es una cooperación de servicios públicos. En su Tratado de Derecho Constitucional dice: "El estado no es como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía. Es una cooperación de servicios públicos organizados por los gobernantes" y en la obra Las Transformaciones del Derecho Público, afirma: "La noción de servicio público

⁶³ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 66.

⁶⁴ citado por Sánchez Gómez, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 40.

sustituye al concepto de soberanía como fundamento de Derecho público." El célebre profesor de la Universidad de Burdeos destruye los principios de soberanía, poder de mando y destaca al servicio público como obligación de los gobernantes, originada por necesidades sociales, a través del cual se realiza y desenvuelve la interdependencia social.⁶⁵

Para Duguit, el concepto de soberanía, es sustituido por el de servicio público, que es una actividad que debe ser regulada y controlada por el Estado, a través de los gobernantes; es decir, piensa que éstos deben intervenir en la prestación de los servicios públicos y con ello lograr la convivencia humana.

Por su parte, Gastón Jeze, expresa sobre el particular: "Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico."⁶⁶

No obstante, que Jeze, no define al servicio público, destaca la importancia de un ordenamiento legal especial que se encargue de regular la eficaz prestación de esta actividad.

El último de los expositores de esta teoría, Bonnard, afirma: "que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del estado, y que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado."⁶⁷

⁶⁵ Olivera Toro, Jorge, op. cit., Pág.67.

⁶⁶ citado por Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág.158.

⁶⁷ Sánchez Gómez, Narciso, op.cit. Pág. 40.

El autor citado llega a considerar a los servicios públicos como la estructura misma del Estado, por ello, le da vital importancia a éstos.

Queda claro, que para estos autores el servicio público es la principal actividad del Estado, y por ello debe dársele una regulación especial, así como una intervención total que garantice la convivencia social.

Posteriormente, el término de servicio público ha ido evolucionado, y tenemos ahora los siguientes conceptos:

El jurista argentino José Canasi, señala: "El servicio público puede definirse como la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público."⁶⁸

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos ofrece el siguiente concepto: "el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general."⁶⁹

El autor Jorge Olivera Toro refiere: "el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme".⁷⁰

A su vez, el maestro Miguel Acosta Romero, señala: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público,

⁶⁸ Canasi, Jose, Derecho Administrativo, Volumen II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984, Pág. 19.

⁶⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1995, Pág. 286.

⁷⁰ Olivera Toro, Jorge, *op.cit*, Pág. 73.

que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).⁷¹

Otro destacado estudioso del derecho Andrés Serra Rojas, conceptúa al servicio público como: "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."⁷²

Narciso Sánchez Gómez nos ofrece el significado de los vocablos servicio público, y comenta: "Proceden de las raíces latinas *servitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicum*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.

De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva "servicio" tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva "público" es indeterminado, por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio público o para el público."⁷³

⁷¹ Acosta Romero, Miguel, op.cit. Pág. 960.

⁷² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Primer curso, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 110.

⁷³ Sánchez Gomez, Narciso, op.cit. Pág. 39

El Manual de Servicios Públicos Municipales del Instituto Nacional de Administración Pública-Banco Nacional de Obras, señala que servicio público es: "una actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público."⁷⁴

Otro concepto importante lo ofrece Jorge Fernández Ruiz, quien refiere: "Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona."⁷⁵

Miguel Galindo Camacho, señala que servicio público: "Es la parte de la actividad que realiza el Estado preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público."⁷⁶

El Doctor Gabino Fraga, citado por Enrique Pérez de León, señala que servicio público es: "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico, que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."⁷⁷

⁷⁴ INAP-BANOBRAS, Manual de Servicios Públicos Municipales, México, 1989, Pág. 19.

⁷⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *op.cit.*, Pág. 165.

⁷⁶ Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 116.

⁷⁷ Pérez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 6ª edición, Editorial Porrúa, México. 1984, Pág. 183.

Nosotros podemos concluir que servicio público es una actividad técnica, a cargo del Estado por conducto del órgano administrativo, misma que puede ejecutar por sí mismo, o a través de particulares en el caso de la concesión, y debe prestarse de manera general, uniforme y regular.

2.7. ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Del tema que antecede, se puede observar que los conceptos dados por los juristas, tienen características comunes, mismas que a continuación en forma breve estudiaremos.

1.- Es una actividad. Coinciden los autores que el servicio público es una actividad que compete al órgano de la Administración Pública, esto es, se trata de una función y no de un órgano o sistema normativo.

2.- Es una actividad técnica.- Para la prestación de cualquier servicio público, se requieren conocimientos técnicos que permitan su buen funcionamiento.

En torno a este punto Roberto Baez Martínez señala que el servicio público es técnico y expresa: "es decir, para lograr su propósito son necesarios conocimientos que sólo se adquieren en instituciones y universidades, o bien por verdadera excepción, de manera autodidacta. No se concibe el servicio público de salubridad e higiene sin la intervención de médicos, químicos, enfermeras, etc.

También es indispensable la existencia del servicio de comunicaciones y obras públicas sin los ingenieros y arquitectos de diferentes especialidades."⁷⁸

3.- Es general.- Tiene esta característica el servicio público porque está destinado a la comunidad, en busca de satisfacer necesidades generales no de unos

⁷⁸ Baez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, México, 1997, Pág. 316.

cuantos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que establezcan las normas aplicables.

4.- Igualdad o uniformidad.- Significa que los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados en forma igual, sin embargo, hay que decir también, que pueden determinarse clases o categorías de usuarios que el servicio público prestado pueda determinar, y el trato debe ser igual en cada categoría.

5.- Regularidad.- Dada la importancia que representa la prestación eficaz, general, uniforme y continua del servicio público en la colectividad, debe su funcionamiento ser ajustado a un ordenamiento legal.

6.- Continuidad.- Esto es, el servicio público debe proporcionarse en forma constante, porque su interrupción podría ocasionar serios daños a la población que lo requiere.

Jorge Fernández Ruiz opina sobre la continuidad lo siguiente: “no debe ser interpretada en su significado literal de absoluta no interrupción, sino en el contexto de la necesidad de carácter general que se encarga de satisfacer un servicio público dado, por lo cual habrá de entenderse por continuidad, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dado, dentro de los horarios y bajo las condiciones y términos señalados expresamente en su normativa reguladora.

En consecuencia, un servicio público urbano de transporte, por ejemplo, puede considerarse continuo, si se presta, de acuerdo a los términos oficialmente aprobados, con una frecuencia determinada en una ruta específica, dentro de cierto horario, por ejemplo de las 5 a las 23 horas.”⁷⁹

2.8. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

⁷⁹ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., Págs. 123 y 124.

La doctrina se ha encargado de dar una clasificación de servicios públicos, misma que permite tener un mayor conocimiento del tema en estudio.

2.8.1. POR LA TITULARIDAD. Se pueden clasificar a los servicios públicos atendiendo a la competencia que les corresponda a cada uno de los tres órganos de gobierno:

2.8.1.1. FEDERALES. Los llamados servicios públicos federales son aquellos cuya competencia corresponde al gobierno federal, entre ellos tenemos a la energía eléctrica, los relacionados con hidrocarburos, correos, telégrafos, según se desprende del artículo 28 de la Constitución Federal.

2.8.1.2. ESTATALES. Entendemos por servicios públicos estatales, aquellos cuya regulación y control compete a las Entidades Federativas, éstas como órgano de gobierno, intermedio entre el Federal y Municipal también prestan servicios públicos, pero en menor proporción. Teniendo a su cargo por ejemplo el de transporte público en zonas urbanas y caminos estatales, educación y salud, en coordinación con la Federación.

El principio contemplado expresamente en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que aquellas atribuciones que no sean otorgadas en forma expresa a los funcionarios federales, se entenderán conferidas a los Estados, entonces se puede deducir que aquellos servicios públicos no contemplados por la Constitución para el órgano federal, podrán ser competencia de las Entidades Federativas; y serán las constituciones locales las que los deberán regular y establecer.

2.8.1.3. MUNICIPALES. Son aquellos que presta la administración municipal, conforme a lo que establece la fracción III del artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento legal. Son aquellos que tienen como característica satisfacer las

necesidades primarias y básicas de los ciudadanos, esto por la cercanía que se tiene con ellos.

Los servicios públicos que son competencia de los Municipios son varios, y el precepto 115 fracción i, de nuestro máximo ordenamiento, contempla la posibilidad de que las legislaturas locales determinen otros servicios públicos cuando así sea factible atendiendo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera del Ayuntamiento.

Damos a continuación una breve explicación de cada uno de los servicios públicos citados por el artículo 115 de la Constitución General.

AGUA POTABLE.- Este servicio público es la actividad consistente en el abastecimiento y conducción de dicho líquido, con el objeto de transportarlo desde su lugar de origen hasta la toma domiciliaria. Abarca también el mantenimiento del sistema de conducción, depósitos en que ésta se almacena.

DRENAJE Y ALCANTARILLADO.- Actividad técnica que consiste en almacenar y disponer de aguas contaminadas a fin de posteriormente ser recicladas cuando es factible, abarca el mantenimiento de tuberías, desagües, alcantarillas y conducción y tratamiento de aguas residuales.

ALUMBRADO PUBLICO.- Este servicio público es imprescindible para la colectividad por garantizar la visibilidad nocturna en calles, parques, y cualquier lugar de uso común.

LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS.- Es la actividad técnica, consistente en la limpieza de calles, banquetas, plazas, parques, mercados y demás áreas públicas, así como también de la recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía

pública, casas habitación, edificios, etc.; abarcando también el transporte de la misma y el procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura.

Las actividades que abarca este servicio son las siguientes:

- **Limpia.** Esta actividad consiste en barrer calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas; procurando los Ayuntamientos que dicha función sea frecuente y ordenada para lograr una eficaz servicio y dar buena imagen a los lugares públicos.

-

Para un servicio público de limpia adecuado debe planearse el horario, la frecuencia y el equipo a utilizar, teniendo en cuenta las siguientes características:

El tipo de zona, ya sea habitacional, comercial, industrial, de oficinas, parques o jardines.

El tipo de calle y avenidas, esto es, si son de asfalto, adoquín, empedrado o terracería.

Según la estación del año.

Y para facilitar esta tarea, es conveniente que, quien tenga a su cargo este servicio, coloque cestos o depósitos en los lugares públicos, para que la población colabore y puede disminuirse la cantidad de residuos sólidos a barrer.

- **Recolección.** “La recolección puede definirse como el conjunto de actividades que se realizan para retirar los residuos desde el lugar donde son

depositados por su productor hasta su descarga en las plantas de tratamiento o en los lugares de disposición final.⁸⁰

De acuerdo a cada Ayuntamiento será la forma de recolección de la basura, de acuerdo al tamaño de la población, hábitos, costumbres, clima, actividad económica, etc.

- **Transporte.** Esta actividad consiste en trasladar la basura de lugares de recolección a los lugares que se han destinado para ser procesados o a los sitios de disposición final.
- **Tratamiento.** De la basura generada, una parte de ella, puede utilizarse nuevamente, es decir, reciclarse. "El tratamiento de residuos sólidos se define como la transformación que sufren éstos como resultado de la aplicación de un método específico, con el fin de aprovechar o en su caso eliminar algunos materiales contenidos en ellos."⁸¹

Los métodos a través de los cuales se puede tratar la basura son:

*Incineración. Es una técnica de tratamiento que consiste en exterminar el mayor volumen de residuos sólidos a través de la combustión o quemado, y entonces se transforma en gases y cenizas y con ello se disminuye su volumen.

Sobre las ventajas y perjuicios de este método de tratamiento de residuos sólidos, podemos comentar:

"Las ventajas de contar con una planta incineradora de basura son las siguientes:

⁸⁰ INAP-BANOBRAS, op.cit. pág. 103

⁸¹ ibidem, pág. 106

- Se pueden establecer estratégicamente en las afueras de las poblaciones.
- El sistema no es contaminante, no produce malos olores, consume poca energía y no produce mucho ruido.
- Es posible generar energía eléctrica.

Las desventajas de la incineración es que la energía producida no se puede almacenar por mucho tiempo, ni se distribuye fácilmente a puntos donde su valor económico fuera de mayor ventaja para el sistema; asimismo, ocasiona una contaminación del aire, requiere personal especializado y sus costos de operación son algo considerables.⁸²

*Composta. Es un producto que se logra mediante la fermentación de materias orgánicas contenidas en los residuos sólidos; se produce en presencia de aire por la acción de gran cantidad de bacterias y ofrece propiedades importantes para la agricultura.

*Pirólisis. Es la descomposición de los elementos orgánicos contenidos en los residuos sólidos, realizada a altas temperaturas y en ausencia de oxígeno. Durante el proceso de descomposición la materia orgánica se convierte en gases, líquidos y demás residuos que representan la mitad del volumen inicial. Se emplea para producir carbón sintético, para la recuperación de metanol, ácido acético y turpentina de madera.

Su proceso requiere del empleo de reactores diseñados especialmente para tratar los residuos.

*Reciclaje. Es el proceso industrial para la recuperación o transformación de los recursos obtenidos en los residuos como bienes de consumo.

⁸² ibidem, pág. 107.

El aprovechamiento que se haga de estos recursos puede referirse tanto al potencial energético de los residuos o a la recuperación de alguno o varios de sus componentes. La recuperación de subproductos se hace generalmente durante la recolección, separando el material reutilizable como cartón, vidrio, fierro, papel, trapo o bien directamente en los tiraderos de cielo abierto a través de la pepena.

- **Disposición final de residuos.** Es la etapa final del servicio público de limpia y se basa en colocar los residuos en lugares destinados para tal fin. Después del tratamiento de basura, quedan ciertos desechos sin ninguna utilidad, por lo que deben ser alojados en estos lugares.

Encontramos como lugares para el destino final de la basura, los tiraderos a cielo abierto y los rellenos sanitarios. Los citados en primer lugar, no son muy recomendables por sus consecuencias nocivas, además de que no se lleva un control eficaz sobre los mismos. Por lo que hace al relleno sanitario consiste en depositar basura diariamente en un área específica, donde se cubre con capas de tierra en camadas de 20 a 30 centímetros; este método es más conveniente que el anterior, por ser más higiénico. Además que es el aceptado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales desde el punto de vista ambiental, e incluso publicó una norma oficial mexicana para su construcción, desde la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias, misma que primero tuvo el carácter de proyecto de norma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Octubre de 2003 y que una vez que fue aprobada en sesión ordinaria de 9 de junio de 2004, por fin se publica en el mismo instrumento legal el día 20 de Octubre del mismo año, ya como norma oficial mexicana, y que contiene los elementos técnicos indispensables a fin de contar con sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, que cumplan con los requisitos establecidos en esta NOM y de esa manera

asegurar que se manejen adecuadamente con el fin de proteger la salud humana y el ambiente.

La NOM-083-SEMARNAT-2003, se hizo indispensable y surgió como consecuencia del crecimiento demográfico, la modificación de las actividades productivas y el crecimiento en la demanda de los servicios que han rebasado la capacidad del medio ambiente para asimilar y digerir la cantidad de residuos generados por la sociedad.

Así, vemos que en dicha Norma Oficial Mexicana, se encuentran las especificaciones para la selección del sitio, tales como las restricciones, los estudios y análisis previos requeridos para la selección del sitio; estudios geológicos e hidrogeológicos, estudios topográficos, geotécnicos; exploración y muestreo, estudios en laboratorio, etc.

Además en tal ordenamiento legal complementario, encontramos las características constructivas y operativas del sitio, donde se establece que debe contar con una barrera geológica, garantizar la extracción, captación, conducción y control de biogás, diseñar un drenaje pluvial para el desvío de escurrimientos pluviales, etc.

También, vemos en lo general que dentro de los requisitos principales que enmarca dicha norma, para los sitios de disposición final de residuos son: Una compactación mínima de basura de trescientos kilogramos por metro cúbico, cobertura de los residuos por lo menos cada semana, evitar el ingreso de residuos peligrosos en general, control de fauna nociva y evitar el ingreso de animales y cercar en su totalidad el sitio de disposición final.

En la actualidad, de entre veinte municipios que comprende la zona oriente del Estado de México, sólo hay un lugar y que es el Municipio de Amecameca, que en la administración 2001-2003, construyó un relleno

sanitario para la solución del problema de los residuos sólidos y que a la fecha continúa funcionando a la perfección, como sitio de disposición final de los mismos.

Por otro lado, podemos decir que anteriormente solo se hacía alusión al servicio público de limpia, pero en la reforma que se hizo a la Constitución General en el año 2000, se agregaron a éste, otros rubros, como: recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, con lo que se amplía este servicio a cargo del Ayuntamiento.

Este servicio al igual que los otros, tiene una importancia vital, porque como sabemos en la actualidad se generan grandes cantidades de basura, que puede ocasionar daños en la salud, porque es común encontrar en todos lugares basura.

MERCADO Y CENTRALES DE ABASTO.- Consiste, esta actividad en la instalación, organización y funcionamiento adecuados para la comercialización de mercancías o servicios básicos.

Salvador Santana Loza, sobre este tema comenta:

“Se materializa este servicio a través de los actos de la autoridad municipal que tienen como finalidad facilitar a la comunidad un medio accesible para adquirir productos de consumo generalizado que satisfagan sus necesidades básicas.

Para el cumplimiento de este fin, las autoridades municipales prestan el servicio a través de edificación, administración, vigilancia, limpieza y mantenimiento de los inmuebles destinados a la prestación de este servicio público.

Para efectos de este servicio, entendemos por mercado al inmueble edificado o no, donde concurren diversidad de personas físicas y morales oferentes de

productos básicos, y los consumidores en general acceden sin restricción alguna, en demanda de dichos productos.

Por otra parte, por central de abasto podemos entender, unidades de distribución al mayoreo de los mismos productos, teniendo como actividades principales la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos necesarios a los consumidores y que dan la materia a este servicio público.⁸³

PANTEONES.- Es aquella actividad técnica que se encarga de la organización y manejo conveniente para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres.

Nos comenta el autor citado, en relación a este asunto:

“Este servicio se prestará mediante el establecimiento, administración y conservación de panteones, ya sea en forma directa por los ayuntamientos, o bien mediante la concesión que se otorga a los particulares, para que éstos exploten los servicios públicos y puedan prestarlos en óptimas condiciones a la comunidad.”⁸⁴

RASTRO.- Esta actividad técnica, tiene como fin que el consumo humano de productos de alimentos cárnicos sea apto.

Nos refuerza esta idea, el autor Humberto Oropeza Martínez, quien afirma, que el servicio público de rastro: “consiste en otorgar las condiciones adecuadas, tanto de higiene como de vigilancia sanitaria para el sacrificio de ganado, con el fin de garantizar a la población un mínimo de calidad de carne y los derivados de ésta que se consumen. El servicio incluye el mantenimiento de corrales, áreas de sacrificio, equipos de matanza, vigilancia sanitaria y demás requerimientos

⁸³ Santana Loza, Salvador, Estructura Jurídica de las Contribuciones derivadas de los Servicios Públicos municipales, INDETEC, México, 2001, Pág. 62.

⁸⁴ *Ibidem*, Pág. 63.

técnicos que exige el adecuado funcionamiento de un rastro (ventilación, luz, agua, etc.)”⁸⁵

CALLES, PARQUES Y JARDINES.- Calle es: “el área dominial que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permitan su identificación y localización.”⁸⁶

Debiendo entonces entender que el servicio público de calles lo constituye precisamente, el mantenimiento de calles y banquetas, a través de relleno de baches, pavimentación, repavimentación, nivelación, compactado y empedrado, según se trate. Así también debe encargarse de la nomenclatura y numeración en calles y casas.

PARQUES.- El Municipio debe encargarse de regular el funcionamiento de la actividad correspondiente a los parques, que son espacios destinados al entretenimiento de la población.

JARDINES.- Es parte de las atribuciones del Ayuntamiento, la de poder conservar los jardines en buenas condiciones, que no falte agua, que sean podados; en general que cuenten con los cuidados que permitan su manutención.

SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRÁNSITO.- La seguridad pública procura la vigilancia y así mantener la paz y tranquilidad social, por ello, los Municipios cuentan con una policía preventiva municipal, que trate de mantener el orden público, a través de rondas, y busca prevenir y combatir: pandillerismo, drogadicción, alcoholismo, vagancia, entre otros actos dañinos a la colectividad.

⁸⁵ Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal. Estudio Preliminar del Municipio Libre, Editorial Trillas, México, 2001, Pág. 108.

⁸⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita, op.cit. Pág. 244.

Tránsito. Este servicio público, determina acciones que mantengan el orden en la vía pública, tratándose del tránsito de peatones como de vehículos.

Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Se concluye que este artículo 115 Constitucional, es enunciativo y no limitativo, puesto que faculta a los municipios para prestar los servicios públicos que determinen las legislaturas de las Entidades Federativas.

Por último, consideramos importante lo que el artículo 115 Constitucional fracción III, párrafo tercero, establece, y que a letra dice:

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

Como se puede apreciar, se contempla la hipótesis, de que los Ayuntamientos se coordinen entre sí, para la prestación del servicio público, pudiendo ser o no, pertenecientes a la misma Entidad Federativa, y sólo cuando no sea así, deberán contar con la autorización de las legislaturas. También se prevé la posibilidad de que éstos, en coordinación con el Estado presten servicios públicos por medio de convenios, o que el Estado se encargue de prestar algún servicio público en forma temporal cuando el municipio no pueda hacerlo.

2.8.2. POR SU IMPORTANCIA. Atendiendo a esta clasificación, se dividen en esenciales y no esenciales, ésto en atención de la importancia que representen para la subsistencia de la sociedad.

2.8.2.1. ESENCIALES. Podremos decir que se trata de un servicio público esencial cuando sea trascendental para conseguir la seguridad, subsistencia y armonía de la población, por ejemplo, defensa nacional, administración de justicia, energía eléctrica, educación pública, salubridad, agua potable, vías de comunicación, etc.

2.8.2.2. NO ESENCIALES. Y por el contrario, cuando no sean indispensables para la seguridad, subsistencia y armonía de la sociedad, entonces estamos frente a un servicio público no esencial como pueden ser los concernientes a espectáculos y diversiones públicas, transporte de lujo, televisión por cable, etc.

2.8.3. POR LA DETERMINACIÓN DE LOS USUARIOS.

2.8.3.1. UTILIDAD GÉNERICA. Se trata de un servicio público de utilidad genérica cuando el mismo se presta de forma general a la población, sin poder identificar a los usuarios, como es la seguridad pública, la defensa nacional, la justicia, etc. Conocido este tipo de servicio público como *uti universi*.

El autor Jorge Fernández Ruiz sobre este tema, refiere: "Cuando el servicio público se presta genéricamente a toda la población sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios, hablamos de un servicio público *uti universi*, tal como ocurre en el servicio público de tránsito, que por medio de la semaforización y demás formas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el tránsito de peatones, animales y vehículos, así como la seguridad vial, benefician a quienquiera que acceda a la vía pública, sin

determinar de quien se trata. Caso semejante es el del servicio de alumbrado público.⁸⁷

2.8.3.2. UTILIDAD PARTICULAR. Cuando se pueda identificar al usuario, es decir, se trata de personas específicas, como en el caso del teléfono, telégrafo, agua potable, energía eléctrica, etc.

2.8.4. POR LA FORMA DE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.

Esta clasificación va en relación a la participación que el Estado tenga en la prestación del servicio público.

2.8.1.4.1. EXCLUSIVOS.- Serán de carácter exclusivo cuando el Estado tenga el monopolio sobre ellos, y en consecuencia quedan fuera de las manos de los particulares.

2.8.1.4.2. CONCURRENTES.- Y tendrán esta condición cuando el Estado pueda decidir entre poder atenderlos directamente o darlos en concesión a particulares.

2.8.5. POR LA RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS.

2.8.1.5.1. GRATUITOS.- Se da cuando los usuarios del servicio público no tienen que dar ninguna retribución por su utilización.

2.8.1.5.2. ONEROSOS.- Opera cuando el usuario tiene que pagar una contraprestación por el servicio público solicitado, pero el pago se considera accesible para el público en general.

2.8.1.5.3. LUCRATIVOS.- En cambio, en los servicios públicos lucrativos se paga también una retribución, pero son por los servicios considerados de lujo, a los cuales no toda persona tiene acceso.

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge, op.cit. Pág.175.

2.9. PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. La prestación de los servicios públicos puede ser realizada mediante diversas maneras, como las que a continuación se estudian.

2.9.1. ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Opera este tipo, cuando el Estado, en sus tres niveles de gobierno, según sea el caso y tipo de servicio público, se encarga directamente de la dirección y funcionamiento del servicio, sin ayuda de organismos ajenos y sin que tampoco dé vida a organismos que a su nombre, se encarguen de satisfacer esos servicios públicos, esto es; se responsabiliza totalmente de la prestación.

2.9.2. POR MEDIO DE LA CONCESIÓN.

El servicio público puede ser prestado a través de una concesión administrativa. A continuación vamos a analizar este tema, y ante todo, vamos a empezar por saber que se entiende por concesión de servicios de público.

El jurista Andrés Serra Rojas, la define como: "un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionario, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido."⁸⁸

Otro concepto que nos permitimos transcribir es el que aporta Rafael I. Martínez Morales, que considera que concesión es: "el acto jurídico unilateral por el cual el estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o

⁸⁸ Serra Rojas, Andres, op.cit., Pág. 269.

bien público, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.”⁸⁹

Maurice Hauriou citado por Jorge Fernández Ruiz, señala: “La concesión es una operación por la cual un particular se encarga, a sus gastos, riesgos y peligros, del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de la ejecución de obras públicas, gracias a la transmisión temporal de derechos del poder público, de manera reglamentaria y merced a una remuneración prevista contractualmente, derivada de tasas que está autorizado a percibir de los usuarios del servicio.”⁹⁰

Después de saber su concepto, pasamos a los elementos subjetivos de la concesión de servicio público, y que a saber son:

- a). **El concedente.** Es el Estado, en sus tres niveles de gobierno, que en su respectiva competencia corresponde autorizar la concesión.
- b). **El concesionario.** Es la persona física o moral a quien se le autoriza a su favor la concesión de un determinado servicio público.
- c). **El usuario.** Son cada unos de los individuos que requieran de la prestación del servicio público dado en concesión.

La concesión puede ser una alternativa favorable, que permita en los casos en que el Estado, en sus tres órganos de gobierno, no pueda prestar un determinado servicio público, ya sea por la carencia de recursos económicos, técnicos, materiales o humanos, que sea entonces un particular quien se encargue de satisfacer una determinada necesidad de la colectividad. Quedando en el caso del municipio la facultad de conceder dicha concesión, vigilar su buen funcionamiento y operación.

⁸⁹ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo. 1° y 2° cursos, 3edición, Editorial Oxford-Harla, México, 1998, Pág. 232.

⁹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, op.cit., Pág. 202.

En términos generales la concesión de un servicio público municipal, se inicia cuando el Ayuntamiento, hace la declaración de que no está en posibilidad de prestar un servicio público determinado; entonces aquél hace una convocatoria pública donde se especifican bases, condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión, una vez que el particular mediante solicitud, cumple con lo ya requerido, se formaliza ésta, por medio de la concesión, en donde se establecen las siguientes consideraciones:

- Precisión del servicio público sujeto a concesión y de los bienes que pueden afectarse con su prestación por el concesionario.
- Medidas que el concesionario toma para asegurar el buen funcionamiento, la continuidad y la generalidad del servicio público.
- Sanciones a que el concesionario se hará acreedor, cuando haya irregularidades en la prestación del servicio.
- Régimen especial a que se sujete la concesión y el concesionario, y fija el término de su duración, las causas de caducidad o cancelación, mecanismos de vigilancia por parte del Ayuntamiento, tanto en lo relativo a la prestación del servicio como en el pago de los impuestos y derechos correspondientes.
- Condiciones en que los usuarios de un servicio público determinado pueden utilizar, tanto en los bienes como los servicios propiamente dichos.
- Tarifas, forma de modificarlas y contraprestaciones que tenga que cubrir el beneficiario.
- Procedimiento administrativo para recibir quejas de reclamación o denuncias por la afectación de los derechos que genera la concesión.
- Fianza o garantía que tenga la obligación de otorgar el concesionario para responder de la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.
- Bases de la posible municipalización del servicio público concesionado.

El concesionario se obliga principalmente en términos generales a:

- Prestar el servicio de forma uniforme, regular, continua y general

- Ejecutar las obras de reparación, conservación y reconstrucción, para la regularidad y continuidad del servicio.
- Reemplazar los bienes necesarios para la operación eficiente y eficaz del servicio público.
- Convenir con el ayuntamiento a seguir prestando el servicio, aún en el caso de quiebra.
- Prestar el servicio a quien lo solicite y de acuerdo con las tarifas previamente aprobadas por la autoridad.
- Someter a la aprobación del cabildo, las formas de financiamiento de la empresa.
- Evitar la enajenación, el traspaso de la concesión de los derechos que se derivan, o de los bienes empleados en la explotación, sin previo aviso y por autorización del cabildo.

Cada Ley Orgánica Municipal, se encarga de establecer estas condiciones, y otras por ejemplo, que servicios no pueden ser objeto de concesión, y si se requiere la aprobación del Congreso Local para concesionar un servicio cuando el tiempo exceda del trienio del ayuntamiento o cuando se afecten bienes inmuebles municipales.

2.9.3. POR MEDIO DE LA AUTORIZACIÓN.

Nos permitimos transcribir el concepto que sobre autorización nos ofrece el Diccionario Jurídico Temático de Derecho Administrativo, que señala: "Autorización. Acto esencialmente unilateral de la Administración Pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho pre-existente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.

A la teoría tradicional del derecho preexistente, se ha contrapuesto la tesis de que sólo existe una expectativa de derecho, pues antes de la autorización el gobernado no tiene facultad concreta para efectuar la actividad. Ejemplo: autorización para poner casa de cambio.⁹¹

Por su parte el jurista José Olivera Toro, sobre el particular, comenta:

“Se diferencia claramente la concesión de la autorización, porque mientras ésta se reduce a permitir el ejercicio de un derecho preexistente, aquélla crea, en beneficio del concesionario, un derecho del que antes carecía totalmente.

En consecuencia, no hay concesión sino permiso o autorización, cuando existe para el particular libertad de obrar cumpliendo determinadas condiciones.

Lo anterior quiere decir que, entre los actos administrativos, se acostumbra distinguir, por los efectos que producen, las autorizaciones de las concesiones. Las primeras no crean un derecho nuevo, mientras las segundas sí lo hacen nacer; en la concesión, los particulares, en unos casos, usan o aprovechan los bienes del dominio de la Nación, como las substancias minerales, las aguas de jurisdicción federal; en otros, se les faculta para la prestación de un servicio público (art. 28, párrafo décimo de la Constitución). En este último caso, la actividad concesional tiene por objeto realizar el interés público, al satisfacer una necesidad colectiva; en la primera hipótesis el concesionario no presta servicio alguno, sino explota o se aprovecha del bien público, para obtener un beneficio económico y un derecho u obtiene una facultad que no estaba dentro de su esfera jurídica; en cambio, en la autorización el Estado se limita a certificar un hecho o una serie de condiciones de las que se derivan ciertas ventajas para los particulares.⁹²

⁹¹ Martínez Morales, Rafael I., Diccionario Jurídico Temático de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Oxford, México. 2001, Pág. 170.

⁹² Olivera Toro, Jorge, op. cit. Pág.224.

2.9.4. POR DESCENTRALIZACIÓN.

Una forma más de prestación de servicios públicos es por descentralización, y surge cuando se crea por ley o decreto del titular del Ejecutivo, un organismo para atender una función específica. En el ámbito federal contamos entre otros con Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

El autor Jorge Fernández, comenta sobre el organismo público descentralizado: “como la figura jurídica adoptada en México, lo mismo por la legislación federal que por la de las entidades federativas, como persona de carácter público y, por ende, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que únicamente puede crear el Estado, mediante ley o decreto del Congreso o decreto del titular del Poder Ejecutivo.”⁹³

Sobre las características que tienen los organismos públicos descentralizados en la prestación de los servicios públicos, tenemos las siguientes:

“Poseen personalidad jurídica y un patrimonio propio.

Gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones.

Están capacitados legalmente para contar con una estructura administrativa independiente de la del ayuntamiento.

Operan con reglamento interior propio.

Son más flexibles y dinámicos que la organización burocrática.”⁹⁴

En términos generales el procedimiento que sigue la creación de un organismo descentralizado municipal es el siguiente:

- “Se toma el acuerdo de crear el organismo en sesión de Cabildo.
- Se envía la iniciativa de creación del organismo al Congreso del Estado. Se acompaña, principalmente, de la estructura jurídica interna; los objetivos

⁹³ Ibidem, Pág. 195

⁹⁴ INAP-BANOBRAS, op.cit., Págs. 46 y 47

claramente definidos; la descripción general de los programas a realizar; el monto de los recursos que se le destinarán; los impactos sociales y económicos que tendrá la creación de dicho organismo; el destino de las utilidades (si las hubiese) y el número de empleos que generará.

- El Congreso del Estado analiza la propuesta y cuando no hay impedimento alguno y existe la conformidad correspondiente dará por aprobada la creación del organismo descentralizado.

La descentralización por servicio no es una receta que se puede aplicar a todos los servicios públicos, pues como implica autonomía, su propia naturaleza difiere de actividades que requieren unidad de mando, como sucede en el servicio de seguridad pública y tránsito municipal.”⁹⁵

2.10. IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Ante la creciente necesidad de eficientar la labor administrativa y el otorgamiento de servicios a la población a raíz de las tesis contemporáneas que buscan limitar la acción del Estado y permitirle a la sociedad el desarrollo de nuevos mecanismos que permitan satisfacer las crecientes y complejas demandas, surge entonces la posibilidad de privatizar algunos servicios que presta el Estado, ya que si bien es cierto, que a la sociedad no le interesa sino la satisfacción de sus necesidades sociales, también es cierto que entonces no es tan importante que el sector público o la iniciativa privada presten los servicios de que es susceptible la población, entonces, para el caso que nos refiere a continuación realizaremos un breve estudio al respecto, concretamente aludiendo uno de esos servicios públicos como lo es el de limpia.

⁹⁵ *ibidem*, Pág. 47

CAPITULO III.
PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE
TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.

3.1. EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO Y SU COMPOSICIÓN SOCIAL.

NOMENCLATURA.

DENOMINACIÓN.- Tlalmanalco.

Tlalmanalco es un vocablo náhuatl, compuesto por los vocablos, *tlalli* que significa tierra y *manalli*, que significa aplanada o allanada y el término *co* que significa lugar, es decir, que Tlalmanalco significa lugar de tierra aplanada o nivelada.

ESCUDO.- El escudo actual que distingue al municipio de Tlalmanalco, representa al centro, la tierra que ha sido nivelada o sobre ésta se erige o emerge una pirámide que da cuenta de la antigüedad prehispánica del lugar, bordeado por cerros según se representaba en los antiguos códices.

HISTORIA.- Por sus restos arqueológicos, ha sido distinguida una aldea del horizonte formativo, la cual perduró durante mucho tiempo en San Lorenzo Talmimilolpan, que es una delegación de Tlalmanalco, del 3,100 al 600 a. c. Los grupos Xochteca, Cocolca, Olmeca-Xicallanca y Quiyahuitzeca poblaron la región entre los siglos X al XIII d.c. por los Toltecas-Chichimeca. Los Nonohualcas fueron parte de estos grupos conocidos como Chalcas al llegar a la región del hoy oriente del Estado de México en el siglo XIII. Los Nonohualcas fundaron el Altpetl de Tlalmanalco hacia 1336. El Chalcayotl fue una especie de confederación de estados Chalcas que estaba compuesta por Tlalmanalco; municipio en estudio, Amaquemecan, hoy municipio de Amecameca, Chimalhuacan, también actual municipio, y Tenango Tepopollan, actual municipio de Tenango del Aire.

Los Chalcas fueron de los últimos pueblos dominados por los Mexicas, esfuerzo que les tomó cerca de cien años a los ejércitos de la Triple Alianza. Los Chalcas serían derrotados en el año 1465 convirtiéndose en tributarios de Moctezuma II hasta la llegada de los españoles.

EN LA COLONIA.- Tlalmanalco fue área de reclutamiento forzoso de mano de obra o repartimiento de 1550 a 1633, hasta que este sistema fue abolido. En 1525 dio inicio la evangelización de los pueblos circunvecinos integrados por los indígenas de la región. Alrededor de esos años llega a Tlalmanalco, Fray Martín de Valencia que encabezaba a doce frailes franciscanos, mismos que predicaron en Tlalmanalco y sus alrededores.

SIGLO XIX.- Se inicia el proceso de cambio de campesinos a obreros, al darse un curso industrial en esta región con el establecimiento 1858 de una ferrería dedicada a la fundación de cobre y empresas textiles en la región y más tarde con la fundación de la fábrica de papel de San Rafael y Anexas, S.A., la cual tendría importancia sustantiva para el país en el siglo XX.

SIGLO XX.- El impulso industrial representado por la fábrica de San Rafael elevó a esta región al primer plano nacional, pues la empresa fue considerada como la más importante fábrica de papel en México y la número 1 de América Latina, de 1930 a 1970. En esa época fabricaba 100 toneladas diarias de 200 tipos de papel.

El paso firme de la empresa sólo se vio interrumpido en 1914 cuando los zapatistas ocuparon la fábrica, reanudándose la fabricación en 1920, Por otro lado, como consecuencia de la lucha revolucionaria, los pueblos del municipio pidieron tierras para la formación de sus ejidos.

LOCALIZACIÓN.- El Municipio está ubicado al sureste del Estado de México, entre los paralelos 19° 80´ 48" y 19° 15´ 43" y los meridianos 98° 37´58" y 98° 51´20" y limita al este con el estado de Puebla siguiendo la línea del parteaguas

occidental del volcán Iztaccihuatl; al Norte con los municipios de Chalco, Ixtapaluca y Cocotitlán, al Oeste con el Municipio de Temamatla y al sur con los municipios de Tenango del Aire, Ayapango y Amecameca.

EXTENSIÓN.- La superficie total del municipio es de 158.76 km. cuadrados, la cual representa el 0.743% de la superficie del estado de México.

CLIMA.- El clima de la parte habitada del Municipio es templado subhúmedo con régimen de lluvias de verano, su temperatura media anual es de 13.2°C y el mes mas frío es enero con una temperatura de 10.9°C y el más cálido es abril con 15.4 °c. La precipitación anual es de 1092 mm, donde febrero es el mes más seco con 8.6 mm y julio el mas lluvioso con 228.8 mm. El porcentaje de lluvia invernal es de 3.57%. El cociente de precipitación y de temperatura (P/T), es de 82.7. Por sus condiciones de temperatura se considera templado con verano fresco largo. Por su precipitación se clasifica como el mas húmedo de los subhúmedos. Su oscilación térmica, es decir, la diferencia de temperatura entre el mes mas frío y el mas caliente es de 4.5°, por lo tanto es considerado isotermal y presenta una marcha anual de la temperatura tipo Ganges, es decir el mes mas caliente es antes del solsticio de verano y se considera intertropical. Los vientos dominantes son de norte a sur en el invierno y durante los meses de agosto y septiembre, los cuales varían de oeste a este de marzo a julio, así como también en octubre y noviembre.

FLORA.- El Iztaccihuatl forma parte del eje neovolcánico transversal. La vegetación típica de estos ecosistemas son los bosques de coníferas y encinos. El parque nacional Iztapalapa posee una gran diversidad de habitats entre los que se han distinguido siete tipos de ecosistemas: bosque de pinos, se presentan en altitudes desde 2500 a 4000 msnm; en las alturas de 2500 a 3100 msnm se localizan bosques de pinus moctezumae; bosque de pino-encino localizado entre los 2350 y 2600 msnm, sobre suelo de andozol; se presentan asociaciones de pinos isophylla y varias especies de encino como crassipes, lactacastanea

irrugosa; bosque de encino, se presenta entre los 2250 y 3100 msnm especies rugosa, crassipes y laurina; entre los 2500 y 2800 msnm bosque de rugosa puro o asociado con crassipes, algunas especies de pinos; entre 2880 y 3100msnm bosques de laurinas con rugosa, oyamel y algunas especies de pino; de los 2700 a los 3500 msnm la especie dominante es el oyamel y de manera aislada se presenta alnus jorullensis, encino laurina, sauce oxillepys, garrya laurifolia, prunus serotina spp, capuli y cedro lindleyi; por debajo de los 2900 metros se presenta cedro lindleyi que llega a cerco dominante con oyamel. Se establecen entre los 4000 y 4500 msnm; gramíneas amacolladas con extracto rasante de musgos y plantas acojinadas; pastizal inducido; gramíneas amacolladas en altitudes de 2700 a 4300 msnm; son comunidades secundarias inducidas por la sustitución de la vegetación original, o por la destrucción del bosque; los pastizales de calamagrostis toluensis y festuca toluensis se distribuyen en altitudes de 3500 a 3600 metros; festuca amplíssima y stipa ichu son especies dominantes de zacatonales en altitudes que van de 2500 a 3300 msnm. Cultivos agrícolas, plantas introducidas cultivadas para la alimentación humana como trigo, haba, maíz y papa para la agricultura de temporal y permanentemente frutales leñosos.

FAUNA.- El orden de los roedores (ardillas, tuzas, ratas y ratones) es el mejor representado con cinco familias y veintiún especies, constituyen el 40.4% de los mamíferos de la sierra nevada. Le siguen en orden decreciente los carnívoros con cuatro familias y once especies (21.2%), los quirópteros (murciélagos) con dos familias y diez especies (19.2%), los insectívoros (musarañas) con una familia y tres especies (7.7.%), los lagomorfos (conejos) con una familia y tres especies (5.8%) y los órdenes marsupialia (tiacuache) xenarthra (armadillo) y Artiodactyla (venado de cola blanca), con una familia y una especie (1.52%) cada una.

Dentro de las fronteras del parque izta-popo de amotiguamiento aledañas albergan casi doscientas especies de aves. Son características de aquellas con gran capacidad de vuelo como los rapaces, los vencejos, las golondrinas y los cuervos. Aquellas que no se desplazan mucho como codornices y la cholina. Aves

migratorias familias parulinae enberizidae que se desplazan desde Canadá y Estados Unidos.

RECURSOS NATURALES

La característica de los montes de Tlalmanalco está constituida por bosques que son el mayor recurso natural, los cuales cubren el 65% de la superficie municipal con 10 325 hectáreas. De cierta importancia económica son los bancos de arena basáltica del cono volcánico del Tenayo.

COMPOSICIÓN SOCIAL.

POBLACIÓN.

De acuerdo con datos arrojados en el año 2000, por el IGECEM, existe una población total de 42 507 habitantes, de cuya cantidad, 20,755 son hombres y 21,752 son mujeres, esto representa el 49% del sexo masculino y 51% del sexo femenino.

EDUCACIÓN.

De acuerdo a los datos oficiales proporcionados por el IGECEM, del año dos mil , en esta materia, funcionan 58 escuelas, de las cuales , tres son preparatorias, once secundarias y el resto repartidas entre primarias y preescolares. Se cuenta con 491 maestros y alrededor de 9 500 alumnos.

SALUD.

Cuenta con una unidad de medicina familiar del IMSS, y tres unidades del ISEM. El DIF cuenta con un consultorio médico en sus propias instalaciones. Hay alrededor de 33 médicos generales , 12 odontólogos y 20 enfermeras. Existen 15 consultorios y 15 farmacias. Los programas de atención en el Municipio mantienen una adecuada cobertura de vacunación del tipo biológico así como un adecuado control de la planificación familiar. El déficit mas bien está en los casos

de mayor gravedad que requieren de hospitalización, cuya atención es ofrecida en los municipios vecinos de Chalco y Amecameca o el Distrito Federal.

3.2 LIMITES DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA.

Hablar de límites del Gobierno municipal, significa hablar específicamente del alcance de actuación de un Municipio, y si se hace referencia a límites jurídicos, entonces nos estaremos enfocando al alcance de actuación de un Municipio hasta donde estrictamente la ley le permite actuar, ya que los linderos jurídicos tangibles, se encuentran bien marcados. Ahora que ya sabemos qué es el servicio de limpia, toda vez que se trató en el capítulo anterior, pasaremos a hacer un estudio de los límites de la prestación de ese servicio, en el municipio de Tlalmanalco, Estado de México, para lo que es necesario saber lo siguiente:

RESPONSABILIDAD DEL AYUNTAMIENTO EN LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.

Respecto a este tema, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, se ha preocupado por la forma de organización de los Municipios de la Entidad para la mejor atención de los problemas y es así como refiere: “El responsable de organizar, coordinar y realizar las acciones sobre el control de la contaminación ambiental y protección ecológica en el Municipio, es el Ayuntamiento, el cual es recomendable que se apoye en las dependencias, entidades, universidades, institutos y centros de investigación que tengan a su cargo funciones específicas o relacionadas con dichas materias y en la participación de la comunidad municipal para que la implementación de las políticas de protección al ambiente sean más efectivas.

Los instrumentos jurídicos y administrativos permiten al Ayuntamiento establecer medidas preventivas y correctivas , así como la organización de actividades tendientes a lograr un adecuado control de la contaminación ambiental.⁹⁶

Como ya lo tratamos en el capítulo II del presente trabajo de investigación, el art. 115 constitucional, señala las facultades del municipio para la protección al medio ambiente, pero también es necesario hacer referencia a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y así diremos que dicho ordenamiento, en su art. 8º. señala las facultades de los Municipios, dentro de las que como más importantes podemos mencionar:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al Gobierno del Estado.

V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parque urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos

⁹⁶ Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., Manual Básico para la Administración Municipal, 3ª Edición, México, 2000, Pág. 3.

mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta ley sean considerables de jurisdicción federal;

VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los Estados.

IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados, en la presente ley;

X.- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Municipios que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI.- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y

XVI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén expresamente otorgados a la Federación o a los Estados.

Además, dentro del señalamiento de las facultades de la autoridad municipal en materia ambiental, también hay que hacer referencia al Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México, el cual es de orden estatal, y tiene por objeto regular las acciones a cargo del Estado y los municipios en materia de conservación ecológica y protección al ambiente en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sustentable.

Las disposiciones de este Libro Cuarto tienen como finalidad:

- I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;
- II.- Realizar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- III.- Fomentar la participación corresponsable de la sociedad en la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el Capítulo Primero del mismo Libro, se encuentran las disposiciones generales y nos dice que para la formulación y conducción de la política ambiental estatal y municipal, la Secretaría de Ecología y los gobiernos municipales observarán y aplicarán los principios que al respecto prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalando como instrumentos de política ambiental entre otros: los programas en la materia, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, las normas técnicas estatales, y la educación, cultura e investigación ambiental.

En el párrafo segundo del artículo 4.14 de este mismo ordenamiento legal, se señala que los Ayuntamientos expedirán su programa de ordenamiento ecológico local y que son de carácter obligatorio para los particulares y que serán congruentes con el programa de ordenamiento ecológico estatal y los regionales.

Analizando la obligación de los Ayuntamientos de expedir su programa de ordenamiento ecológico, llegaríamos a la triste realidad que nos acoge cuando sabemos que el Municipio en estudio, no solo no cuenta con dicho programa, si no que además como ya mencionamos en alguna parte del presente trabajo, toda la textura en materia de ecología municipal, corre a cargo de una sola persona que es el regidor de ecología y el cual ignora todas esas cuestiones de reglamentación, y por lo tanto, el municipio al no expedir dicho programa, a nuestro juicio, se encuentra en el caso de ser violador de la ley.

Dentro del Capítulo de evaluación del impacto ambiental del Libro Cuarto mencionado, también se encuentra la evaluación del impacto ambiental, que es el procedimiento a través del cual la Secretaría de Ecología autoriza la procedencia ambiental de proyectos específicos, así como las condiciones a que se sujetarán los mismos para la realización de obras o actividades, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos en el equilibrio ecológico o el ambiente, y así dice que están sujetos entre otros a evaluación del impacto ambiental, proyectos que impliquen la realización de las obras y actividades como obra pública estatal o municipal, procesadoras de alimentos, rastros y frigoríficos; procesadoras de bebidas, ladrilleras, textiles, maquiladoras y curtidurías, confinamientos, rellenos sanitarios, conjuntos urbanos, nuevos centros de población y los usos de suelo que requieran de dictamen de impacto regional.

Cabe mencionar que respecto a este último punto de los conjuntos urbanos y nuevos centros de población, Tlalmanalco, es víctima del desconocimiento de la ley y de la actuación en la sombra de quienes a mansalva, y a cambio de dinero, han autorizado sin menor requisito y escrúpulo que el de la corrupción; la construcción de nuevas unidades habitacionales en el territorio municipal, depredando con ello cuantiosas zonas boscosas, provocando la escasez de servicios como el del agua potable de deshielo del volcán Iztaccihuatl, el de limpia, alumbrado, drenaje y alcantarillado, panteones, etc.

También en el mismo Libro Cuarto del Código administrativo del estado de México, se prevén cuestiones como los requisitos de las concesiones a particulares para centros de verificación ambiental, sanciones a los dueños de vehículos que no respeten las disposiciones en materia ambiental, y todo lo relativo a lograr el equilibrio ecológico, pero además para saciar el mejor cumplimiento de ese ordenamiento legal, el Reglamento del Libro Cuarto del Código Administrativo del estado de México, regula las disposiciones de este en todo lo relativo a la conservación ecológica y protección al ambiente.

Al respecto, también es indispensable hacer referencia a otro ordenamiento jurídico fundamental de carácter estatal y que es la LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO que faculta al municipio en materia ecológica para:

- A.- Planear y conducir el desarrollo integral del municipio.
- B.- Coordinarse con los gobiernos estatal y federal para concertar acciones que favorezcan su desarrollo.
- C.- Ejercer las facultades que en materia de desarrollo urbano y ecología le confieran la Constitución de la República y las leyes federales y locales.
- D.- Expedir reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas en diversas materias.

Asimismo, en esta ley se establece como una de las comisiones permanentes en los ayuntamientos de la entidad, la preservación y restauración del medio ambiente y señala que uno de los aspectos que debería regular el bando municipal es el relativo a su protección y mejoramiento.

También puede afirmarse que los límites de actuación de la autoridad municipal se circunscriben a no tocar o afectar los derechos o los intereses de los particulares, ya que si bien es cierto que nuestro derecho termina donde empieza el de los demás, también lo es que es necesaria la coordinación y cooperación participativa para lograr un fin común, que para el caso concreto, es el de preservar el equilibrio ecológico en un entorno de armonía y buen ambiente social, y por ello se hace importante la colaboración de la sociedad con las autoridades, donde aparentemente podría estar terminando el límite de actuación de la autoridad, con el lindero o límite de actuación de la población.

“La participación social es un elemento de unidad y apoyo esencial en la acción del propio gobierno municipal, al hacer posible la identificación de sus acciones con las necesidades de la comunidad. La actividad racional y consciente de la población, promovida y organizada por el gobierno municipal, tiene el propósito de:

- Proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades;
- Definir los intereses y valores comunes;
- Colaborar en las acciones de gobierno;
- Conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

La comunidad tiene que organizarse y hacerse responsable de proteger el equilibrio ecológico a través del cumplimiento de ciertas actividades, tales como:

- Recolección e incineración de desechos sólidos en lugares apropiados;
- Reforestación de bosques , parques, jardines y calles;
- Cuidado de especies animales y vegetales en peligro de extinción;
- Vigilancia del uso de recursos no renovables ;
- Canalización de aguas residuales;
- Contrarrestar la contaminación del aire, agua y suelos;
- Evitar la tala inmoderada de bosques;
- Vigilar que no se arrojen desechos orgánicos y materiales radioactivos⁹⁷.

En síntesis, puede decirse que los límites del gobierno municipal en la prestación del servicio de limpia están supeditados indudablemente a las facultades que las propias leyes le marcan, tanto en su manera de prestación de los servicios, como también en las formas de colaboración de la sociedad, sin tocar los derechos de terceros y sin lesionar los intereses de la federación.

3.3. INCONSCIENCIA SOCIAL EN EL MANEJO DE LA BASURA.

LA BASURA

⁹⁷ Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., op. cit. Pág. 7

Los residuos sólidos son la parte que queda de algún producto y que se conoce comúnmente como basura. En general, son las porciones que resultan de la descomposición o destrucción de artículos generados en las actividades de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización o tratamiento, y cuya condición no permite incluirlo nuevamente en su proceso original en forma directa. De esta manera, los residuos sólidos están constituidos por diferentes objetos y productos que se utilizan en la vida diaria como en el hogar, trabajo o medio en que se desenvuelve el hombre y que, una vez que pierden su utilidad original, se desechan, pasando a formar parte de los residuos sólidos. Cabe señalar que aunque los productos hayan perdido su utilidad original, es posible que mediante un tratamiento adecuado, se pueda obtener de ellos un valor residual o transformarlos en otras materias para otros servicios o fines. La generación de residuos depende principalmente: Del nivel de vida de la población, siendo mayor el volumen de residuos en donde aquél es mas alto, de la forma de vida de los habitantes y sus costumbres, la estación del año de que se trate ya que por ejemplo en otoño se produce mas basura debido a la caída de hojas de los árboles, el número de habitantes del municipio, que determina que los centros de desarrollo del municipio, la concentración de la población y su ingreso, así como la facilidad para consumir más productos.

El manejo de residuos sólidos comprende las fases de almacenamiento, recolección y transporte. El cumplimiento adecuado de estas etapas permitirá un mejoramiento en la prestación del servicio de limpia. Un mal manejo y una disposición final no sanitaria de los residuos sólidos, produce enormes efectos negativos al hombre, la sociedad y el medio ambiente, teniendo como factores determinantes la cantidad y calidad de los mismos la magnitud de la población, su distribución y las condiciones geográficas del lugar.

IMPACTOS A LA SOCIEDAD.

El inadecuado manejo y disposición final de los residuos sólidos pueden ser un factor determinante para generar focos de contaminación, que afecten a un número cada vez mayor de habitantes, mermando sus condiciones de existencia.

Por falta de control de los residuos sólidos, se expone a la población a contraer diversas enfermedades, tanto por contacto directo como por contacto indirecto a través de la descomposición orgánica de animales, contaminación del agua, del aire, de alimentos, etcétera. Estos casos se presentan sobre todo, en poblaciones que no tienen ningún tipo de control y en las que los residuos sólidos son depositados al aire libre, provocando enfermedades y focos de infección donde proliferan plagas nocivas para el ser humano y la comunidad en su conjunto.

IMPACTOS AL MEDIO AMBIENTE

Al descomponerse los residuos sólidos en los tiraderos a cielo abierto, se emiten gases a la atmósfera, se filtran contaminantes en las aguas subterráneas y se genera la proliferación de animales nocivos, además de que existe en los residuos sólidos, una variada gama de sustancias químicas que al entrar en contacto con el medio ambiente, pueden contaminar el aire, agua y suelo de la siguiente forma:

Aire: Al ser quemados los residuos, los componentes químicos que contienen quedan en el aire en formas de partículas, ocasionando un deterioro en la calidad del aire. Pueden, asimismo, desprenderse gases que son aspirados por los habitantes, ocasionándoles enfermedades respiratorias.

Agua: Los residuos al ser depositados en el suelo o subsuelo, se filtran por medio del agua contaminando los mantos freáticos subterráneos.

Suelo: Al entrar en contacto con el suelo, los componentes químicos de los residuos pueden llegar a afectar las plantas y animales, contaminando por ende

los alimentos. En muchas ocasiones, los residuos son asimilados directamente por los animales, lo que por lógica les provoca enfermedades y, por lo tanto, afectan de manera indirecta la salud del hombre.

LOS RESIDUOS SÓLIDOS

Éstos se pueden clasificar de acuerdo a su fuente de origen: en domiciliarios, comerciales, de vías públicas, institucionales, de mercados, hospitalarios e industriales, cuyos porcentajes en peso varían de acuerdo a la fuente generadora, la zona geográfica, el nivel socioeconómico y la época del año. Dentro de los residuos sólidos se encuentran por ejemplo: algodón, cartón, cuero, envase de cartón encerado, fibra dura vegetal, fibra sintética, hueso, hule, lata, loza cerámica, madera, material de construcción, material ferroso, pañal desechable, papel, plástico película, plástico rígido, residuos alimenticios, de jardinería, trapo, vidrio y otros.

Domiciliarios: Los residuos domiciliarios son todos aquellos que se generan en las casas-habitación y no requieren alguna técnica especial para su control.

Comerciales: Los residuos comerciales son aquellos que son generados en todo tipo de establecimientos comerciales y al igual que los domiciliarios, no requieren de alguna técnica especial para su almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final.

De Vías Públicas: Son los residuos que se generan por la limpieza de calles, avenidas, parques, jardines, rastros y demás lugares públicos que una vez recolectados pueden ser colocados directamente en los lugares de disposición final. En caso de los desechos provenientes de los rastros, lo recomendable es su incineración inmediata.

Institucionales: Los residuos institucionales, son los que se generan en oficinas públicas y privadas, donde este tipo de residuos no representan peligro alguno y son fácilmente manejables, desde su proceso de generación hasta su disposición final.

De Mercados: estos residuos son generados en estos establecimientos y se componen, en su mayor parte, por residuos alimenticios, tanto vegetales como animales, y en general, por productos o materias orgánicas que se pudren con facilidad en un lapso de tiempo muy corto, por lo que requieren en efecto de una rápida recolección.

De Hospitales: Se generan en hospitales, así como en clínicas, laboratorios y centros de investigación médica y están compuestos por diferentes tipos de residuos como los alimenticios, de material sintético y residuos que pueden ser peligrosos, potencialmente peligrosos o incompatibles, por lo cual requieren un tratamiento adecuado.

Los residuos peligrosos son aquellos que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables y biológico infecciosas, representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente, mismos que deben ser manejados en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su Reglamento en materia de Residuos Peligrosos, la Ley General de Gestión y Manejo Integral de Residuos y normas oficiales mexicanas aplicables que expida la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales quien es la competente para su regulación y control.

Al respecto y en virtud del riesgo ocasionado por el mal manejo o no adecuado de este tipo de residuos el 7 de Noviembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-087-ECOL-1995, que establecía los requisitos para la separación, envasado, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos biológico-

infecciosos que se generan en establecimientos que presten servicios de atención médica.

Y el día 17 de Febrero de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-087-ECOL-SSA1-2002, Protección Ambiental-Salud Ambiental-Residuos Peligrosos Biológico-infecciosos-Clasificación y contiene Especificaciones de Manejo, la cual sustituye a la NOM-087-ECOL-1995 y contiene aspectos importantes sobre las Especificaciones de Manejo como por ejemplo, que los generadores y prestadores de servicios además de cumplir con las disposiciones legales aplicables, deben cumplir con algunas fases de manejo, como identificación de los residuos, envasado de los residuos generados, almacenamiento temporal, recolección y transporte externo, tratamiento, disposición final, donde en el envasado no deberán mezclarse los residuos peligrosos biológico-infecciosos, con ningún otro tipo de residuos municipales o peligrosos.

Las bolsas deberán ser de polietileno de color rojo traslúcido de calibre mínimo 200 y de color amarillo traslúcido de calibre mínimo 300, impermeables y con un contenido de metales pesados de no más de una parte por millón y libres de cloro, además deberán estar marcadas con el símbolo universal de riesgo biológico y la leyenda Residuos Peligrosos Biológico-Infeciosos, dichas bolsas se llenarán al ochenta por ciento de su capacidad, cerrándose antes de ser transportadas al sitio de almacenamiento temporal y no podrán ser abiertas o vaciadas.

La recolección y el transporte externo tienen que cumplir con algunas especificaciones, como que solo podrán recolectarse los residuos que cumplan con el envasado embalado y etiquetado o rotulado como se establecen en la propia norma, que los residuos peligrosos biológico-infecciosos no deben ser compactados durante su recolección y transporte, que los contenedores deben ser desinfectados y lavados después de cada ciclo de recolección, que los vehículos recolectores deben ser de caja cerrada y hermética, contar con sistemas de

captación de escurrimientos y operar con sistemas de enfriamiento para mantener los residuos a una temperatura máxima de 4º Celsius; y tener la autorización de la SEMARNAT y de la SCT.

Los recipientes de los residuos peligrosos punzocortantes deberán ser rígidos, de polietileno color rojo con un contenido de metales pesados de no más de una parte por millón y libres de cloro que permitan verificar el volumen ocupado en el mismo, resistentes a fracturas y pérdidas de contenido al caerse, destructibles por métodos físicos, tener separador de agujas y abertura para depósito, con tapa de ensamble seguro y cierre permanente, deberán contar con la leyenda que indique "RESIDUOS PELIGROSOS PUNZOCORTANTES BIOLÓGICO-INFECCIOSOS" y marcados con el símbolo universal de riesgo biológico.

Los residuos potencialmente peligrosos son todos aquellos que por sus características físicas, químicas y biológicas pueden representar un daño para el ambiente, como por ejemplo el farmacéutico.

Los residuos incompatibles son aquellos que al combinarse o mezclarse producen reacciones violentas o liberan sustancias peligrosas, como gases y demás productos inflamables.

Los industriales son generados en cualquier proceso de extracción, beneficio, transformación o producción. Estos residuos, al igual que los anteriores, se pueden clasificar en peligrosos, potencialmente peligrosos y no peligrosos, dependiendo de sus características físicas, químicas y biológicas, así como el tipo de industria que los generó y también requieren de un tratamiento especial.

Tal pareciera, que cuando producimos basura, es decir desechos sólidos, ya sea en nuestra casa o en el lugar de trabajo o en la escuela o en la calle, la misma, pudiera desaparecer por sí sola, sin embargo no es así, ya que la basura tiene necesariamente que ser transportada, tratada, etc. para lograr deshacernos de

ella, pero, esto no es nuevo ya que siempre ha habido una inconsciencia respecto a este grave problema tanto de los particulares como también de las autoridades.

Son contados los casos en los que verdaderamente los ciudadanos y las autoridades se preocupan por una solución del problema de la basura, así por ejemplo, el H. Ayuntamiento de Cocotitlán, Estado de México, en la Administración 1997-2000, con el apoyo del Partido Verde Ecologista de México, logró un sistema de separación y reciclaje, cuyo éxito ha sido ampliamente reconocido, sin embargo, desafortunadamente, como ha sido el caso de todos los proyectos municipales de reciclaje en la entidad hasta la fecha, con los cambios de administración, dejan de funcionar.

“La cantidad de basura que producimos cada día es enorme y cada vez mayor. Actualmente se estima que cada mexicano produce alrededor de 600 gramos, o sea mas de medio kilo de basura al día, lo que significa un total de 54 450 toneladas diarias de desechos en todo el país”⁹⁸.

¿Cómo manejar la basura?, esta es una interrogante que muy pocos nos hacemos, pues en realidad pareciera que a nadie le interesa, ni a los particulares ni a las autoridades, sin embargo, de continuar así, en poco tiempo se convertiría en un problema incontrolable y sin precedente que jamás haya imaginado la humanidad, pues el problema de la basura rebasaría toda capacidad de control sobre ella, y entonces los recursos del hombre serían insuficientes para hacerle frente. Aunque en lo concerniente a la basura que producimos en nuestras casas y de la que tenemos que deshacernos de alguna manera, por razones de higiene y espacio, tenga que seguirse produciendo por razones obviamente naturales y sin poder evitarlo. Para no contaminar nuestra casa, ponemos la basura en un bote, en donde, desordenadamente arrojamos todo: los sobrantes de la preparación de la comida, envolturas de cosas que compramos, botellas vacías, toallas de papel, revistas viejas, toallas sanitarias.

⁹⁸ Lesur, Luis, Manual del Manejo de la Basura, edit. Trillas, 1ª. Edición Febrero de 1998, Pág.13

Para no ver la basura, para no olerla y para que no atraiga moscas, la tapamos. Y si necesitamos rescatar algo en ella, a ver quien de nosotros se atreve a meter la mano, porque verdaderamente da asco. Antes de que la basura huelga mal, hay que sacarla de la casa. La ponemos en el camión de la basura, en el contenedor, o como algunas personas, indebidamente, la arrojamos a un baldío o a un hueco tranquilo de la calle. El caso es no tenerla. Sin embargo, después de que nos deshacemos de ella, hay alguien que para ganarse la vida se aguanta el asco y manipula nuestra basura junto con la de todos los demás, con el agravante de que a medida de que pasan las horas y los días, los desechos de la cocina, allí revueltos, se descomponen y adquieren estado de descomposición y putrefacción, con lo que la basura se vuelve un riesgo para la salud, de ellos y de todos nosotros. Lo peor es que, además de quienes llevan nuestra basura de una parte a otra, hay hombres, mujeres y niños dedicados a rescatar y separar de ella algunas cosas que todavía tienen precio.

La intención es mostrar la manera de evitar todo eso, sin asco y sin contaminar ni denigrar a nadie, simplemente con un cambio de hábitos y un poco de esfuerzo, quizá menos del que empleamos en tirar la basura en camión tradicional.

Con el desarrollo del turismo y la agroindustria es necesario cambiar nuestra visión acerca de la basura, para combatir la presencia de tiraderos clandestinos, uso de barrancas, quemas y de tiraderos al aire libre, los cuales dañan la salud de los habitantes de Tlalmanalco, Municipio en estudio, y no contribuyen a los ingresos municipales.

Las mas de quince toneladas de basura al día reciben dos pepenas, una por los camiones recolectores y otra en los basureros, sobre los cuales buscan aluminio, vidrio y cartón principalmente. Los trabajadores de limpia, especialmente los choferes de los camiones recolectores, tienden a permanecer en sus puestos a pesar de los cambios de administración municipal, y por lo tanto, generalmente

son los verdaderos operadores de los sistemas municipales de basura. Ellos han adquirido de manera empírica, información importante sobre los sistemas, incluyendo cuanta basura es incluida en cada colonia o barrio. Los operadores representan un factor importante para el rediseño de los sistemas. Ellos ya manejan la prepepena, a base de cartón y aluminio principalmente. Se requiere contar con un programa integral de recolección, transportación y reciclaje de basura, en virtud de las prevenciones que se deben llevar a cabo por un incremento de la basura con la actividad turística, donde destacan los lugares de servicios como restaurantes y hoteles, así como aquellas áreas boscosas que por descuido humano sean contaminadas con desechos alimenticios. En este aspecto, serán básicos los señalamientos sobre contenedores de basura y las advertencias de sanciones a quienes contaminen, provoquen incendios o destruyan los parajes naturales.

En el Municipio en cuestión, son altos los porcentajes de basura al día; quince toneladas, y si consideramos que su número de habitantes es de 42 507, entonces, sintetizaríamos que cada habitante de este municipio, produce al día alrededor de casi medio kilo de basura, eso, sin contar los desechos de las empresas y clínicas, es decir solo refiriéndonos a la basura obtenida por camiones recolectores que son solo tres de volteo y que resultan ya viejos e insuficientes, ya que cuando bien nos va dos funcionan y uno permanece en el taller mecánico.

En síntesis, creemos que es indispensable una mayor cultura escolar y social para el conocimiento de los problemas que se ocasionan por la generación de tanta basura, y así poder encontrar soluciones paulatinas y sucesivas constantes a dicho problema, teniendo en cuenta que no se trata de llevarlo a otro lado, si no de acabar de raíz con el mismo y tener reservas estratégicas para el buen manejo de la basura, desde la casa, hasta su destino final, sin ocasionar enfermedades por focos infecciosos o contaminación ambiental.

3.4 NUEVAS PROPUESTAS AL SERVICIO DE LIMPIA

Es sumamente indispensable que antes de abordar de manera directa algunas propuestas para el servicio de limpia del municipio en cuestión, se hagan algunas reflexiones en cuanto al entorno ecológico y a la forma de actuación de los seres humanos respecto al problema.

El medio ambiente, en relación con las sociedades humanas, es considerado como el conjunto de espacios naturales y artificiales que entran en contacto directo e indirecto con los seres vivos. Puede decirse que el medio ambiente es todo aquello que nos rodea: territorio, agua, aire y organismos donde además de los elementos anteriores, se presentan los creados por el hombre, como las construcciones y los asentamientos humanos. Representa por lo tanto la fuente de donde provienen los recursos que permiten cubrir nuestras necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud, además de propiciar el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Como resultado de la expansión de las actividades productivas ante el crecimiento poblacional de las últimas décadas, el medio ambiente ha sufrido un grave deterioro que es motivo de preocupación y ocupación tanto de la sociedad en general como de los gobiernos. "En este sentido, la participación de los gobiernos municipales adquiere cada vez mayor importancia en el logro de los objetivos que se persiguen con el control ambiental y ecológico:

- Salvaguardar el equilibrio armónico entre el medio ambiente y los recursos ecológicos municipales.
- Prevenir y combatir la contaminación ambiental desde sus orígenes o fuentes que la producen;
- Proteger la salud humana y las especies naturales del municipio;
- Contrarrestar el crecimiento anárquico de los centros de población;

-Propiciar una conciencia ciudadana a favor de la protección ecológica del municipio⁹⁹

El responsable de organizar, coordinar y realizar las acciones sobre el control de la contaminación ambiental y protección ecológica en el municipio es el ayuntamiento, el cual es recomendable que se apoye en las dependencias, entidades, universidades, institutos y centros de investigación que tengan a su cargo funciones específicas o relacionadas con dichas materias y en la participación de la comunidad municipal para que la implementación de las políticas de protección al ambiente sean más efectivas.

EL SERVICIO DE LIMPIA

"Este es uno de los servicios más conflictivos, pero también de los más proclives a ser mejorados. El servicio consiste en un conjunto interconectado de acciones que van de la recolección domiciliaria y barrido de calles al manejo de los centros de acopio y reciclaje de desechos. Una lista global comprende al menos los siguientes puntos:

- a).- Recolección domiciliaria.
- b).- Recolección comercial e industrial
- c).- Barrido de calles.
- d).- Manejo de centros de acopio y reutilización.
- e).- Separación de desechos y/o pepena.
- f).- Manejo y comercialización de productos reciclados.
- g).- Comercialización de productos de apoyo al servicio: bolsas, contenedores, recolectores, etc.
- h).- En algunos casos generación de energía.¹⁰⁰

⁹⁹ Instituto de Administración Pública del Estado de México, op. cit. Pág. 3.

¹⁰⁰ García del Castillo, Rodolfo y Hernández Torrez, Misael, Formas Clave para la Prestación de Servicios Públicos Municipales, México, 1994, Pág. 28

De este modo la forma de prestación puede darse mediante una mezcla de participación pública o privada, contratando o subcontratando partes del proceso, o concesionándolo totalmente. La labor técnica y administrativa exige una fuerte diferenciación en el manejo de recursos humanos (de acuerdo al puesto); materiales (instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas, etc.) y financieros (en busca de la recuperación de gastos). El control y planeación puede y debe armarse desde un concepto integral, pero es conveniente dividir las acciones sobre todo a medida que se complica la situación del municipio.

En concreto, puede afirmarse que como propuesta al mejoramiento del servicio de limpia, están la legalidad y la legitimidad, ya que constituyen la directriz de la acción municipal y aunado a ello, toda propuesta de prestación de servicios públicos debe considerar los siguientes principios básicos:

- a).- Eficiencia. Búsqueda de la optimización en el uso de los recursos disponibles.
- b).- Previsión. Dar cuenta de las condiciones existentes y su pasado, a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.
- c).- Orden. Asegurar el proceso deductivo de la acción, partir de lo general a lo particular; de lo estratégico a lo operativo; de lo global a lo específico.
- d).- Continuidad. Garantizar la ininterrupción del proceso, su constante actualización y flexibilidad.
- e).- Unidad. La interacción e interrelación de los sectores económicos, sociales y administrativos debe guiarse por normas generales que integren de manera coherente sus distintas actividades en torno a un proyecto coordinado de municipio.

Otra propuesta, para poder mejorar el servicio de limpia en el municipio en estudio, de manera particular y concreta es:

Que el ayuntamiento asuma en serio su responsabilidad de prestación de los servicios públicos municipales, específicamente el de limpia, con el fin de lograr un

aprovechamiento y destino adecuado de los residuos sólidos que en este proceso se hace de manera complementaria al barrido y limpieza de las áreas públicas del municipio. Por ejemplo, es ocurrente pensar que el servicio completo de limpia, como es el barrido de la basura de la vía pública, el almacenamiento de la basura, la recolección con mayor frecuencia de horarios para evitar enfermedades en los domicilios a consecuencia de tener basura en la casa, el transporte de la misma, la incineración, reciclaje, disposición a un relleno sanitario, etc., pueda llevarse a cabo por otras entidades que actúan de manera independiente, pero complementaria al servicio de limpia; cuyas empresas podrían tener las siguientes modalidades: Empresa Paramunicipal, donde el ayuntamiento delega la facultad de administración de los residuos sólidos, aportando recursos y vigilando su organización, operación y funcionamiento. La empresa intermunicipal, se crea previo acuerdo de los ayuntamientos interesados, con autorización expresa del Congreso del Estado, donde su operación y funcionamiento se deberá determinar de común acuerdo entre los Ayuntamientos. Por concesión, donde las empresas concesionadas se formalizan mediante un contrato, en virtud del cual el ayuntamiento transfiere la facultad a particulares de la administración de los residuos en el municipio, vigilando su funcionamiento y procurando la buena prestación del servicio de limpia.

Aquí, la importancia que tienen estas empresas es la posibilidad de aprovechar los productos contenidos en los residuos, como son el cartón, vidrio, fierro y materia orgánica principalmente, destinándolos a la industrialización y comercialización posteriores. Por otra parte, se eleva también el nivel de vida de los pepenadores a través de la organización de cooperativas, proporcionándoles ciertas prestaciones, principalmente el servicio médico. "El establecimiento de tarifas por el servicio de limpia es una alternativa viable para hacer de este tipo de empresas unas entidades autosuficientes económicamente. Estas tarifas estarán determinadas en

función de los costos de administración y operación del sistema y serán establecidas después del mejoramiento del servicio¹⁰¹

3.5. REGULACIÓN MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA

Como ya vimos anteriormente, cada municipio tiene la facultad y la atribución de darse a sí mismo sus normas internas que le permitan proporcionar de manera más satisfactoria los servicios públicos a su cargo y en el caso concreto, el municipio de Tlalmanalco, no tiene un reglamento de limpia que prevea una forma elemental de cubrir el servicio en estudio. Con ello se deja de manifiesto, que a las administraciones municipales después de tantos años y hasta a la fecha, no les han preocupado de raíz el buen funcionamiento de los servicios, y en particular, el que nos ocupa, por eso, es sumamente necesario planificar por escrito las estrategias y los métodos que pueden ser empleados para brindar un eficaz desenvolvimiento de un programa de limpia, pero si bien es cierto que esto es necesario, también lo es, que primeramente se hace razonable que debe haber un reglamento que norme y que regule los pormenores al respecto.

Nosotros, creemos que debe haber en primer lugar, un Reglamento del Servicio Municipal de Limpia que comprenda y contemple por lo menos, aspectos referentes a que dicho instrumento legal sea de orden público, se refiera a la limpieza física y a la sanidad municipal, a la recolección, manejo disposición y tratamiento de los desechos orgánicos e inorgánicos, a la basura y desechos sólidos, a los residuos sólidos reciclables, a los residuos sólidos orgánicos domiciliarios, que considere la posibilidad de un relleno sanitario, que prevea la coordinación entre la regiduría de ecología con la de salud municipal y autoridades sanitarias municipales y estatales, que establezca las acciones de limpia a cargo del Gobierno municipal y que incluya medidas preventivas sobre la materia a efecto de lograr el saneamiento del municipio, considerando sus atribuciones de recolección y transporte de los residuos sólidos, de poder obtener provecho de los

¹⁰¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Guía Técnica núm. 12. Pág. 7.

residuos y evitar focos de infección, peligro o molestias para los habitantes del municipio.

El reglamento debería también fijar las bases para establecer los derechos y obligaciones en materia de limpieza y sanidad de las personas físicas y morales que contribuyen en el servicio, debe también regular los residuos peligrosos y potencialmente peligrosos.

Debe además, organizar el servicio público de limpia, considerando que el Regidor de Ecología a través de la Dirección de Ecología debe determinar el personal necesario para atender eficientemente las necesidades, establecer los horarios del mismo, determinar las acciones para mantener la limpieza en toda la circunscripción municipal, buscar lugares adecuados para probables rellenos sanitarios, mantener una estricta vigilancia para detectar tiraderos clandestinos y proceder contra quien resulte responsable, atender las quejas que se originen con respecto al servicio, tener bajo su responsabilidad el control, manejo y distribución del equipo mecánico y mobiliario destinados al aseo público. Obviamente el reglamento debe referirse también a las acciones de limpieza de calles, avenidas, plazas, banquetas, predios, parques públicos, jardines municipales, barrancas y otras áreas; a la recolección de residuos sólidos orgánicos de las casas habitación, a la colocación de contenedores y otros accesorios de aseo en los lugares necesarios, a la transportación entierro y/o cremación de cadáveres de animales encontrados en la vía pública.

Debe también regular lo relacionado a las industrias y los centros comerciales, así como los hospitales y demás sitios donde se produzcan volúmenes de residuos sólidos, que ameriten colectores especiales para depositarlos ya clasificados que deben recibir otro tratamiento de acuerdo a lo dispuesto por la Secretaría de Salud y la SEMARNAT, donde los propietarios o responsables de clínicas, hospitales, laboratorios de análisis clínicos o similares deban de esterilizar o incinerar los residuos biológico-infecciosos que generen, tales como los materiales que se

utilicen en curación de enfermos o heridos como vendas, gasas, algodón, telas, antisépticas, jeringas plásticas, etc., mediante el equipo e instalaciones debidamente autorizadas.

El ordenamiento legal debe señalar también como obligación del ciudadano cooperar para que las calles, banquetas, plazas, jardines y demás sitios públicos estén en condiciones de limpieza y saneamiento. También, debe contener algunas prohibiciones respectivas como depositar cualquier material u objeto que estorbe el tránsito de vehículos o peatones, arrojar en la vía pública, parques, jardines, camellones o lotes baldíos, residuos sólidos o basura; arrojar cadáveres de animales, y demás acciones incorrectas que afecten el equilibrio ecológico. Debe señalar sanciones como amonestación verbal, multas, arresto, etc.

En suma, es urgente un reglamento en el municipio de referencia que prevea los anteriores aspectos y otros de mucha importancia para el desarrollo municipal en materia ecológica.

En materia Federal por ejemplo, la LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS en su artículo 1º.- dice que esta ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.

Refiere que sus disposiciones son de orden público e interés social y que tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y a propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

- I. Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos;
- II. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana;
- III. Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos;
- V. Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia;
- VI. Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos;
- VII. Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados;
- VIII. Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley, entre otras reglamentaciones.

En su artículo 2º, hace referencia a la formulación y conducción de la política en materia de prevención, valorización y gestión integral de los residuos a que se refiere esta Ley, la expedición de disposiciones jurídicas y la emisión de actos que de ella deriven, así como en la generación y manejo integral de residuos, según corresponda, se observarán los siguientes principios:

I. El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

II. Sujetar las actividades relacionadas con la generación y manejo integral de los residuos a las modalidades que dicte el orden e interés público para el logro del desarrollo nacional sustentable;

III. La prevención y minimización de la generación de los residuos, de su liberación al ambiente, y su transferencia de un medio a otro, así como su manejo integral para evitar riesgos a la salud y daños a los ecosistemas;

IV. Corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y, en su caso, de la reparación de los daños;

V. La responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicios de manejo de residuos y de las autoridades de los tres órdenes de gobierno es fundamental para lograr que el manejo integral de los residuos sea ambientalmente eficiente, tecnológicamente viable y económicamente factible; por mencionar algunos aspectos.

Por lo que hace a la infraestructura del servicio de limpia en el municipio de referencia, cabe decir que la misma es exigua e insuficiente, toda vez que existe escasez de personal para atender el servicio, pocos recursos financieros, falta de interés por parte de la autoridad, falta de camiones adecuados para el servicio, así como aditamentos para el mismo, en buenas condiciones, ya que en la actualidad los camiones en existencia son obsoletos y modelos viejos. Los contenedores son inservibles. Según afirmación directa del Regidor de Ecología del Municipio de Tlalmanalco, actualmente se cuenta con tres camiones de volteo, de los cuales, uno, siempre ha permanecido en el taller y los otros dos son los que dan servicio a todo el municipio. Se cuenta con dos compactadores de basura para triturarla y

reducirla. No hay un departamento exclusivo de limpia, pues solo el regidor es el encargado, con una depauperada Dirección de Ecología. Solo existe un chofer por unidad y seis ayudantes, que son en realidad los pepenadores de la basura de los camiones. Pero, contando a todo el personal que tiene que ver con el servicio, da un total de dieciocho trabajadores.

Por último, cabe señalar que existe una empresa llamada Yollotalli, encargada desde 1997 de la recolección, separación, venta y composteo de los residuos sólidos del municipio de Tlalmanalco, aunque hasta la fecha sólo cuenta con algunas rutas de recolección que el municipio le ha concesionado y que solo atiende un 20% de la misma. En la práctica se ha visto que esta empresa no cubre las expectativas previstas, pues solo separa y vende la basura al menudeo prácticamente y obtiene pocos recursos ajenos al municipio.

CAPÍTULO IV.

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA EN EL MUNICIPIO DE TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO.

4.1. BENEFICIOS SOCIALES

México es un país inmerso en el concierto internacional en donde las transformaciones sociales han venido generando una serie de limitaciones y retos para los gobernantes, así, por una parte el desarrollo del mercado internacional comenzó a mostrar una globalización extrema a tal grado que los límites políticos fueron ocupados por la dinámica de producción, por otra parte los Estados benefactores comenzaron a agotarse ante la creciente demanda de la sociedad, es decir que el Estado prestador de bienes y servicios llega a ponerse en tela de juicio precisamente porque los beneficiados de las acciones del Gobierno cada vez son menos visibles, y ante ello nacieron de manera simultánea diversas propuestas, y políticas distintas de administración de los servicios públicos, concepto que en este caso nos ocupa y preocupa, ya que lo que la sociedad actual necesita, es el resultado concreto de la aplicación de proyectos, esquemas, estudios, métodos científicos; siempre bajo la tesitura de lograr y alcanzar el fin último y primero de una acción gubernamental, que es el beneficio de la sociedad. En cuanto a la medida que nos corresponde es bueno e importante saber, que el Municipio como célula básica de la división territorial y política, es el inmediato responsable de la satisfacción de las necesidades sociales mas elementales a través de la prestación de los servicios públicos y es por eso que a expensas de lo mismo, la autoridad municipal debe allegarse de los medios idóneos y necesarios para lograr su cometido.

El Municipio de Tlalmanalco, por ejemplo no tiene políticas bien definidas en cuanto a la prestación de los servicios públicos municipales, es mas, solo lo hace

de manera empírica y tradicional, y en particular el que nos ocupa, que es el servicio de limpia, por eso, la preocupación de establecer en la presente propuesta, mecanismos eficaces y diferentes como la creación de un reglamento de limpia, que sea claro y preciso, aplicable a la circunscripción del territorio municipal, donde se prevean circunstancias de clasificación de basura como el papel, cartón, vidrio, metal, plástico, etc. Así también circunstancias de transporte de la misma, hasta su disposición final. Un reglamento bien elaborado, traería con su buena aplicación, todos los beneficios sociales derivados de la excelencia en la prestación del servicio de limpia municipal, como por ejemplo:

- a).- Tener una vida más saludable en el hogar al ya no convivir tanto tiempo con la basura. Esto, si dentro de ese mismo reglamento se establece mas horarios de recolección de los camiones recolectores de basura, evitando así la posesión de la misma por muchos días en el hogar, deshaciéndonos con ello, de una fuente de infección, tanto para los niños como para toda la familia.
- b).- Tener calles más limpias, evitando por ejemplo inundaciones en tiempo de lluvias debido a que la basura obstruye constantemente el sistema de drenaje.
- c).- Contar con parques y jardines más aseados y lucir con ello, la genuina belleza rural de nuestra tierra.
- d).- Desaparecer los focos de infección públicos, como son los tiraderos clandestinos.
- e).- Mantener el incentivo social de una mejor cultura de limpieza pública.
- f).- Lograr evitar y detener la proliferación de especies de roedores, que son un origen de contaminación y que propicia un peligroso clima de salud y una falta de higiene municipal, por todo lo que conllevan, como es el caso de transmisión de enfermedades a los alimentos y la destrucción de las cosechas comestible.
- g).- Acrecentar la belleza de nuestros atractivos turísticos, como lo son nuestros bellos desagües de aguas naturales y las zonas verdes de pinos y oyameles entre otros, y con ello, lógicamente crear más ingresos económicos por ese concepto.
- h).- Evitar enfermedades por la proliferación de insectos provocados por la basura, como moscas, mosquitos, y cucarachas.

Ciertamente, y a decir verdad, existen múltiples propuestas sociales administrativas para el desarrollo de las actividades municipales públicas, pero la mayoría de ellas no son del todo probadas e incluso algunas de ellas son muy discutibles. De hecho la mayor parte de ellas, se basan en principios administrativos generales con una gran connotación de deber ser sin considerar cosas específicas y elementos diferenciadores que dificultan la incorporación de la propuesta. Sin embargo circunscribirse a un mero análisis de los aspectos meramente administrativos sería también un error, por ello la necesidad de reglamentar la vida en común de los habitantes de Tlalmanalco, en cuanto al buen manejo de su basura, logrando con ello, incluso prolongar el estándar de vida.

4.2. EDUCACIÓN Y CULTURA

En realidad, se considera que dentro de los sistemas tradicionales de enseñanza, el contacto con realidades concretas mediante la investigación y el trabajo concreto, es muy escaso. Normalmente, desde las primeras enseñanzas en la escuela, el contenido de las disciplinas sobre el terreno de estudio lo delimita y desarrolla el profesor sobre sus propios conocimientos y lo que todos denominamos clases prácticas, solo suele ser una prolongación o explicación de la clase teórica o magistral.

En este sentido, la relación entre el conocimiento, su aplicación y la realidad no parece en exceso coherente y se mantiene mediante la imposición, la jerarquización de funciones y la rigidez. Muy a pesar de la frustración y desconfianza hacia los sistemas educativos, es indudable que estos están tratando de conseguir un mayor acercamiento a la realidad a través de nuevos planteamientos y reformulaciones teóricas. El problema esencial reside en la dificultad de readaptar el conocimiento que se transmite y el sistema de enseñanza al ritmo que exigen las situaciones. Sin embargo, y dentro de este

contexto, podemos apreciar como los sistemas educativos intentan ampliar la atención de demandas de una clientela individual a una clientela social

En las escuelas de arquitectura por ejemplo, ya se pretende formar un profesional con amplia visión de los problemas urbanos y sociales. En el campo de la medicina, se pasó de una medicina liberal a una medicina hospitalaria, y ahora se orienta la formación hacia una medicina comunitaria y de salud pública. Las ciencias naturales tienden a superar sus esquemas de clasificación y a salir a los laboratorios a comprobar los complejos sistemas de interacción existentes en el medio natural y los desequilibrios provocados por la acción del hombre. Las ciencias sociales tienden también a agruparse para afrontar los problemas del desarrollo.¹⁰²

Esta evolución sin duda facilita una disposición favorable hacia los estudios ambientales, pero todavía no significa la aceptación de los sistemas de enseñanza. Ello obedece en gran medida a que el medio ambiente no es de lleno un nuevo tema añadido de fondo al programa de estudio con la seriedad que se requiere y como disciplina separada.

En concreto, puede decirse que así como en la actualidad existe un gran esfuerzo por mejorar los sistemas educativos internacionales, también debe aceptarse que esa situación se ha dado desde siempre, debido a que las cosas y las circunstancias cambian constantemente a una vertiginosa velocidad y que mientras estamos adecuando un conocimiento, ya por naturaleza o por desarrollo del tiempo, se amplió y complicó más. He de ahí que es indispensable mantener una vigencia en la obtención y aplicación de conocimientos. Todo esto viene a colación porque si bien es cierto que todos los esfuerzos por mejorar la educación son buenos, también lo es, que la principal fuente de educación y los primeros buenos hábitos, empiezan en el seno de la familia, de ahí que debe predicarse con

¹⁰² Montes Martínez, José María, op. Cit. Pág. 146.

el buen ejemplo hacia los hijos y hacia todos los menores de edad, ya que por ejemplo cuestiones como no ensuciarse los dedos al comer, colocar debidamente la basura en su lugar, no tirar basura en la calle, evitar tirar desperdicios en el transporte público, no rayar los interiores del transporte público, etc., son hábitos que se inculcan desde el hogar, hasta que se vuelve una buena costumbre y una forma de comportamiento social.

Así pues, la buena educación se adquiere desde el seno de la familia y se pule y se acrecienta con la educación escolar y con las normas de convivencia social.

Desafortunadamente en México hay un altísimo porcentaje de mala educación y de malos hábitos formados y desarrollados, tan es así que lo podemos apreciar visiblemente, al mirar la calle llena de basura que arrojan las personas por carecer de una buena educación, al mirar el transporte público pintado, rayoneado, destruido, al observar las paredes de la vía pública depauperadas por graffitis, en fin, si no existen esos buenos rasgos de educación para comportarse a la altura de las normas sociales de habitualidad y cortesía, y todo redunda en destruir y desordenar, entonces cuando menos que exista el respeto a esas normas a través de una sanción establecida en un instrumento jurídico de carácter obligatorio, como el que se hace indispensable en el Municipio de Tlalmanalco. Así entonces, al saber la ciudadanía que existe una sanción por tirar basura, ya no tirará basura, al saber que existe una sanción por rayar paredes, ya no rayarán paredes; entonces cuando menos disminuirían las conductas antisociales que tanto daño le hacen al Municipio en estudio.

4.2.1. CAMBIO DE COSTUMBRES

Como se ha mencionado con anterioridad, el común de las costumbres sociales tiende a ser un tanto negativa, pues así lo apuntan los resultados obtenidos a lo largo de una serie de investigaciones periodísticas, incluso llevadas a la televisión con el objetivo de hacer una concientización social que redunde en una mejor

forma de convivencia y en una mejor forma de vida, sin embargo la realidad es otra al observar los destrozos que causa la humanidad al entorno ecológico con la creación involuntaria de tiraderos clandestinos, basureros tóxicos, etc. Donde el aire por ejemplo tiene un papel muy importante, ya que puede servir como medio transmisor de muchas enfermedades. Resulta que además de residuos fecales depositados a campo abierto, las corrientes de aire levantan grandes tolvaneras procedentes de la zona del Lago de Texcoco que arrastran consigo gran cantidad de esporas y quistes de numerosos parásitos. Los otorrinolaringólogos de la Ciudad de México han descubierto con estupor y asombro que casa día es más frecuente encontrar bacterias de origen fecal en la garganta de sus pacientes. E igualmente asombrosa es la hipótesis sustentada por algunos investigadores respecto al posible contagio mediante el aire de la terrible cisticercosis.¹⁰³

Así pues, es de mencionarse en el presente trabajo que la grande irresponsabilidad que existe en las personas, aunado a la inconciencia de actuación provoca que actualmente haya ese incremento de que hablamos en la contaminación ambiental, llevando con ello enfermedades de alto riesgo que pueden traer consigo incluso la muerte, por eso, creo que cualquier cantidad de recursos que se gasten en tratar de cambiar esas circunstancias de comportamiento, son simplemente un modo de inversión a largo plazo.

Igualmente veríamos que la falta de pericia y cuidado en el desempeño de algunos trabajos, como en altamar, pueden acarrear graves consecuencias para la naturaleza como la marea negra que es la caída y esparcimiento de grandes cantidades de petróleo extendidas en una delgada capa que ocupa amplias zonas del mar, en fin, si nos pusiéramos a hacer un análisis de todas las actitudes que irresponsablemente tomamos ante diversas circunstancias de la vida, veríamos que el daño que provocamos a nuestros semejantes e incluso a nosotros mismos; es muy grande. Ante tales circunstancias es menester que primeramente en todos

¹⁰³ J. Crebs, Charles, Ecología, 10ª. Edición, Editorial Harla. México 1985, Pág. 185.

los hogares, haya una concientización profunda al respecto y que podría comenzar a través de la televisión y la radio.

También porque no decirlo, sería bueno que en las escuelas se realizaran constantemente campañas de concientización ambiental, inculcando ideas de no tirar basura en la vía pública, evitar fumar en lugares cerrados, evitar los tiraderos clandestinos, evitar la tala y deforestación indiscriminada, etc. Y en general todo lo concerniente a lograr un cambio en nuestras costumbres.

Entonces, veríamos que al estar frente a una situación de poner en práctica lo aprendido e inculcado, seguramente nos detendríamos a reflexionar las cosas, y tomar una decisión mas responsable y la mas benéfica para la sociedad y para sí mismos.

En general, insisto, creo que el común de la sociedad tenemos una costumbre negativa y mala de actuar, sin embargo, si todos hacemos una conciencia de los pro y contra que con ello acarreamos, seguramente nos interesará cambiar nuestra forma de vida para beneficio de nuestros sucesores de la vida, que son nuestros hijos.

"En nuestra casa por ejemplo, al manejar los desechos de basura de manera tradicional, producimos cerca de medio metro cúbico de basura al mes".¹⁰⁴

Con el manejo adecuado de los residuos, no se produce casi basura y el volumen de desperdicios se reduce mucho. No producir tanta basura en casa, es fácil si sabemos clasificarla adecuadamente.

El inadecuado manejo y disposición final de los residuos sólidos pueden ser un factor determinante para generar focos de contaminación, que afectan a un

¹⁰⁴ Lésur, Luis, op. Cit. Pág. 48.

número cada vez mayor de habitantes, mermando sus condiciones de existencia. Por falta de control de los residuos sólidos, se expone a la población a contraer enfermedades diversas, tanto por contacto directo como indirecto, a través de la descomposición orgánica de animales, contaminación del aire, del agua, de alimentos, etc. Estos casos se presentan en lugares y poblaciones donde no tienen ningún tipo de control y en los que los residuos sólidos son depositados al aire libre, provocando enfermedades y focos de infección donde proliferan plagas nocivas para la salud del ser humano y la comunidad en su conjunto. Al descomponerse los residuos sólidos a cielo abierto, se emiten gases a la atmósfera, se emiten contaminantes en aguas subterráneas y con ello se genera la proliferación de animales comestibles que resultan dañinos. Además existe en los residuos sólidos una variada gama de sustancias químicas que al entrar en contacto con el medio ambiente, pueden contaminar el aire, agua y suelo de la siguiente forma:

Aire.- Al ser quemados los residuos, los componentes químicos que contienen, quedan en el aire en forma de partículas, ocasionando un deterioro de la calidad del aire: Pueden asimismo desprenderse gases que son aspirados por los habitantes, ocasionándoles enfermedades respiratorias.

Agua.- Los residuos al ser depositados en el suelo o subsuelo, se filtran por medio del agua, contaminando los mantos freáticos subterráneos.

Suelo.- Al entrar en contacto con el suelo los componentes químicos de los residuos pueden llegar a afectar las plantas y animales, contaminando los alimentos. En muchas ocasiones, los residuos son directamente asimilados por los animales, lo que les provoca enfermedades, y por lo tanto afectan de manera indirecta la salud del hombre. Por lo que en resumen, puede concluirse que estos antecedentes como factor de análisis, son muy importantes para ubicarnos en nuestro contorno ecológico y cambiar de costumbres y hábitos.

4.3. ORGANIZACIÓN DE UN CENTRO DE ACOPIO MUNICIPAL

Otra opción alternativa, para lograr una buena administración del servicio de limpia municipal, es organizar y crear un centro de acopio municipal de basura, mismo que necesita de varios pasos y tiempos, que a saber son tres, el primero que es de planeación, contactos y números. El segundo que es la preparación, o sea todo lo que hay que realizar y preparar antes de abrir el centro, y finalmente el tercero que es la apertura del centro y su operación.

4.3.1. PLANEACIÓN

La primera etapa, aquí denominada de Planeación, contactos y números, comienza propiamente con una preparación del mercado; en este caso el mercado de abastecimiento y el mercado de venta, donde el mercado de abastecimiento son las familias que nos pueden entregar sus desechos en las condiciones en que los necesitamos para su cometido.

Por otro lado, el mercado de venta son los compradores locales o regionales a quienes vamos a vender los desechos y con quienes vamos a iniciar una muy probable cadena de mercado que va a redundar al fin y al cabo con beneficios económicos para el Municipio y por lo tanto para obras de beneficio social.

Muchos centros de acopio se conforman por edificios o condominios, en el caso de las ciudades, pero en el caso de Municipios rurales como es el caso que nos ocupa, mas bien se integra por colonias, barrios, o simplemente por grupos organizados de personas convocados y reunidos para explicarles los problemas y su largo alcance relacionados con la basura, así, de ese modo se podrá estimar entre otras cosas, el número de familias que estarían dispuestas a participar en ese esfuerzo, y calcular así si hay las condiciones y si no crearlas, para iniciar un centro de acopio.

Ahora bien, en un Municipio relativamente pequeño como Tlalmanalco, la exploración del mercado de compradores de desechos es muy conocida, dentro de los que por ejemplo se encuentran los fabricantes de lámina de cartón y cartón mismo, algunos granjeros, etc.

En este caso, como en todos los mercados, existe también la ley de la oferta y la demanda, muchas veces también se acude a las personas encargadas de la recolección de la basura municipal, que son quienes más saben al respecto, para venderla al mejor postor, sin embargo en las oficinas municipales de ecología, así como en las estatales, es posible que haya alguien que tenga más conocimiento acerca de personas o empresas que se dedican al reciclaje de la basura y por lo tanto pueden comprar los desechos de la basura. Muchas veces, alguna manera también eficaz de localizar a los mejores compradores de desechos, es decir a los que pagan mejor, es colocando un anuncio, ya sea en el periódico o con equipo de perifoneo o voceo, y así inmediatamente saldrán a la luz excelentes compradores; es que entre mejores compradores, más ingresos de algo que ya no nos era útil, como es la basura.

Sin embargo, no todo es de ingresos, ya que en contraparte, también existen siempre gastos, como es el caso principalmente de dos vertientes; el inicial, para instalar el centro y el continuo que es el que se origina para poder llevar a cabo la manutención por cierto período de tiempo, lo cual quiere decir que se requiere de un capital inicial y también un capital de operación. En cuanto se refiere al capital inicial, éste puede ser financiado u obtenido a crédito, cuando no hay liquidez disponible o bien, obtenido en especie si se trata de un trabajo cooperativo y voluntario. El capital de operación se puede ir generando paulatinamente con los ingresos generados.

4.3.2 PREPARACIÓN

Generalmente, el sistema de recolección de los residuos sólidos domésticos es operado por los choferes y recolectores y por lo regular se mantiene sin grandes cambios de administración en administración. Estos empleados del municipio logran una ayuda en su salario que es muy bajo, con las propinas del público. Ya en alguna ocasión había empezado a funcionar un sistema de contenedores para recolección de basura, sin embargo, sólo fué pasajero, y debido a la falta de continuidad de los proyectos de gobierno, dejó de funcionar de forma definitiva.

Así pues, si después de llevar a cabo un estudio profundo del caso, se determinara que si es posible emprender un centro de acopio, se iniciaría el proyecto, decidiendo los puntos básicos y elementales para su funcionamiento, entre los cuales se encuentran los siguientes:

Lugar de ubicación.- Debido a la irregularidad que existe en la conformación territorial del Municipio en estudio, sería indispensable cuando menos la existencia de seis centros de acopio sectoriales, si se considera la desproporción de carreteras, barrancos, ríos, llanuras, que existen entre uno y otro poblado o localidad, entonces, hablaríamos de los siguientes:

1).- Santamaría.- Cuyo centro de acopio daría servicio a las unidades habitacionales que se ubican en aquella región, zona residencial de ese mismo lugar, así como al club campestre del mismo nombre.

2).- Santo Tomás Atzingo.- Este centro de acopio de basura, funcionaría para dar servicio esencialmente a la Delegación del mismo nombre y San Antonio Tlaltecahuacán, cuyas comunidades están mas alejadas del centro o cabecera municipal, y son lugares con relativamente baja densidad de población.

3).- San Rafael.- Aquí el centro de acopio, debe tener mayor consistencia de operación, es decir mayor fluidez, ya que es la Delegación más poblada del Municipio, incluso más que la propia cabecera municipal.

4.- San Juan Atzacualoya.- Que daría servicio a las comunidades de Pueblo Nuevo, la Delegación del mismo nombre y probablemente Zavaleta, que están relativamente cercanas.

5.- Cabecera municipal de Tlalmanalco.- Funcionaría como centro de apoyo de los diversos barrios de este lugar, como son San Pedro, Calaveras, Rumorosa, Vista Bella y El Magueyal.

6.- San Lorenzo Tlalmimilolpan.- Cuyo centro de acopio proporcionaría servicio a la Delegación del mismo nombre, donde el número de habitantes es reducido.

Cabe señalar que por lo general, ha habido poco interés por parte de las autoridades, tan es así que a la basura no se le ha considerado como un problema prioritario, por lo que es indispensable alentar incluso desde el seno de los partidos políticos, para quien tenga acceso a la función pública, sepa que dentro de las prioridades, está el cada vez mas gravoso problema de la basura, que hay que resolver y pronto.

4.3.3. OPERACIÓN

“En casi todos los municipios aledaños a la Sierra Nevada; en la zona oriente del estado de México, dentro de los que se encuentran Tlalmanalco, Amecameca, Ayapango, Ozumba, Tepetlaxpa y Atlalutla, se cuenta ya con programas exitosos de acopio y reciclaje en las escuelas”.¹⁰⁵

El sistema escolar en la región, ha desarrollado desde 1996, una tradición de atención al problema de los residuos sólidos a través de materias como biología, Ciencias Naturales, Educación Cívica y Ecología, ha fomentado la conciencia

¹⁰⁵Convenio Semarnat-UAM Sierra Nevada, Sistema Regional de Residuos Sólidos. Universidad Autónoma Metropolitana, Tlalmanalco, Méx., 2002, pág. 80.

ambiental y una atención al problema de los residuos sólidos. Con base en esto, creemos que es posible el funcionamiento y operación de centros de acopio municipal de basura, como medio de refuerzo para la agilización del servicio de limpia municipal, de tal manera que ya con los centros de acopio abiertos, es solo cuestión de establecer las rutinas de trabajo necesarias para la recolección de los desechos, su separación, clasificación y preparación para la venta.

En nuestro municipio existe una mini empresa dedicada al reciclaje, que durante sus primeros siete años de operación que lleva, no ha logrado generar los beneficios que había previsto en sus estatutos como becas, actividades culturales, deportivas y sociales; principalmente por no poder lograr una adecuada comercialización de la composta como se había calculado, tan es así que no se ha logrado ni siquiera recuperar lo invertido en el proyecto, y ha pasado a ser solo una empresa de carácter familiar, con lo que queda de manifiesto tanto la falta de apoyo impulsor de la autoridad, como el riesgo de tomar a la aventura un proyecto tan serio como el de levantar una verdadera y auténtica empresa, que haga funcionar realmente el complemento del servicio de limpia en el municipio. Lo sugerible para el caso en estudio, sería que de manera conjunta con los particulares, haya un apoyo bilateral con la autoridad municipal, para evitar otros fracasos posteriores en el intento de crear una fuente destinataria de los residuos, así como de crear algunos empleos indirectos tendientes al funcionamiento de un centro de acopio y reciclado de la basura.

Como se ha visto, los residuos sólidos pueden causar efectos negativos debido a las alteraciones o cambios que se originan en el medio ambiente. Por esta razón las autoridades municipales podrán establecer las líneas de acción más oportunas procurando un aprovechamiento y utilización de los materiales contenidos en la basura, escoger el método de tratamiento más adecuado que asegure la protección del medio ambiente, proteger los recursos naturales del Municipio, limitando su explotación a las necesidades reales y concientizar a la población

acerca de la conveniencia de recuperar aquellos residuos que puedan ser reutilizables:

4.4.RECICLADO DE LA BASURA.

“Para cumplir con los cometidos anteriormente señalados en el punto anterior, es recomendable que el Ayuntamiento incluya en el reglamento de limpia ciertas normas de aplicación general, en las que se determine un destino adecuado de los residuos sólidos, tanto desde el punto de vista ambiental como sanitario”.¹⁰⁶

Sin embargo, en Tlalmanalco, Estado de México, municipio en estudio, no existe disposición alguna específica en concreto que trate o disponga tratamiento ecológico alguno, a excepción de unos cuantos renglones en el Bando Municipal.

Al respecto, deberían integrarse en una normatividad especificaciones concretas, donde se incluyan diversos métodos de tratamiento de la basura, como los que a continuación me permito mencionar:

Reciclar, significa volver a dar ciclo de vida útil, volver a servir o utilizar, renovar, y en ese contexto de ideas existe por ejemplo lo que se conoce como pirólisis, que no es otra cosa que la descomposición de los elementos orgánicos contenidos en los residuos sólidos, realizada a altas temperaturas y en ausencia de oxígeno.

Durante el proceso de descomposición, la materia orgánica se convierte en gases, líquidos y demás residuos que representan la mitad del volumen inicial. La pirólisis ha sido empleada para producir carbón sintético, para la recuperación de metanol, ácido acético y turpentina de madera. Su proceso requiere de reactores diseñados especialmente para tratar los residuos. La ventaja de la pirólisis es que posibilita el control de los gases emitidos. A contrario sensu entre sus desventajas se encuentran los altos costos de operación, si los residuos están húmedos se

¹⁰⁶ INAFED, op. cit. Pág. 6

requiere una gran cantidad de calor para secarlos antes de someterlos a la pirólisis; además de que se requiere de personal calificado. Cabe mencionar que la pirólisis es uno de los métodos más prometedores para el tratamiento de residuos sólidos debido a la recuperación de los subproductos que es posible obtener de ellos. Una mejor aplicación de este método puede hacerse consultando previamente a los técnicos especializados que tengan a su cargo el control de residuos sólidos.

El reciclaje, propiamente dicho, se define como todo proceso industrial cuyo objeto sea la recuperación o transformación de los recursos contenidos en los residuos como bienes de consumo. El aprovechamiento que se haga de estos recursos, puede referirse tanto al potencial energético de los residuos o a la recuperación de alguno o varios de sus componentes. La recuperación de subproductos se hace generalmente durante la recolección, separando el material reutilizable como cartón, vidrio, fierro, papel, trapo o bien directamente en los tiraderos a cielo abierto a través de la pepena. Los procesos de aprovechamiento, puede llevarlos acabo directamente el Ayuntamiento y vender los productos a las personas interesadas. Cabe mencionar que ésta puede ser una fuente adicional que genere ciertos ingresos para el municipio, fortaleciendo así su hacienda pública.

Es importante mencionar que toda iniciativa encaminada al reciclado o recuperación de ciertos productos permitirá el ahorro y un cambio de mentalidad de la ciudadanía para que evite el despilfarro de muchos productos que encierran en sí un valor considerable.

Una opción muy buena son los rellenos sanitarios, que son sitios de disposición final de los residuos, diseñados como parte de la política ambiental de los gobiernos, cuya creación debe basarse en los procedimientos específicos de la NOM-083-SEMARNAT-2003.

Cabe mencionar que respecto a la novedad que implica un relleno sanitario, el Municipio de Amecameca, ubicado a las faldas de los volcanes Iztaccihuatl y Popocatepetl, vecino del Municipio en estudio, cuenta con un sitio de disposición final de los residuos de este tipo.

El reciclado de los desechos sólidos es importante, ya que por una parte significa un ahorro cuantioso de recursos naturales y de dinero. Por otra, es una provechosa fuente de empleo y de ingreso.

Los desechos de materia orgánica que significan cerca de la mitad de los desechos de los hogares y que suman al año alrededor de diez millones de toneladas. Suponiendo que con cada tonelada de desechos orgánicos frescos, resulten doscientos Kilos de tierra de composta, entonces tendríamos dos millones de toneladas de humus o tierra orgánica que no le vendrían nada mal a nuestros suelos. Algunas personas transforman caseramente sus desechos orgánicos en humus, que es abono para el suelo, lo venden en pequeñas bolsas, por kilo, como mejorador del suelo, Otros, con una producción mas ambiciosa, lo venden por metro cúbico a quienes hacen jardines. Otros más lo venden para fines hortícolas o agrícolas, ya sea por metro cúbico o por costal.

Cada día hay una mayor demanda de este tipo de abonos o mejoradores de suelos , sobretodo entre quienes se dedican a la horticultura y a la agricultura intensiva, que son quienes conocen mas de las bondades de este tipo de mejoramiento de suelo, hace dos décadas por ejemplo, la composta solo era una curiosidad y solo algunos agricultores muy especializados conocían los beneficios de la tierra orgánica. Pero ahora se ha popularizado su uso, difundido su conocimiento y aumentado su demanda.

Es de esperarse que en un futuro próximo, el mercado de la tierra orgánica, sea todavía mayor y mas amplia la conciencia familiar de que hay que producirla con los desechos de la cocina y el jardín. Una familia mexicana al cabo de un año,

habrá producido en promedio unos 547 kilos de desechos orgánicos que, transformados en una composta, se convertirían en 109 kilos de tierra orgánica o humus, es decir dos costales de excelente abono mejorador de suelo de cincuenta kilos cada uno, y todo ello sin contaminar, y al contrario enriqueciendo el ambiente.

Un centro de producción de composta comunal es más económico que un relleno sanitario y además produce recursos económicos, pero sobretodo tierra orgánica que nos dará de comer

"Se necesita un terreno plano a unos 500 metros de distancia de la población, un triturador de desechos y un equipo para airear la composta. Así, antes de procesar la composta, se revisa para asegurarse de que no tiene elementos no orgánicos y enseguida se amontona en camellones. Luego, los camellones se airean periódicamente. Al inicio, todos los días, después, una o dos veces a la semana. El equipo para airear la composta, puede ser especial, como los llamados escarabajos o simplemente una máquina capaz de dar vuelta a los desechos, así, al cabo de tres o cuatro semanas se tiene la composta lista, que se deja reposar otro tanto para que se madure y terminen todos los procesos de fermentación".¹⁰⁷

RECICLADO DE PAPEL Y CARTÓN.

Cada año, tiramos alrededor de 4 millones de toneladas de desperdicios de papel. Si la mitad de ese papel se reciclara produciríamos con él mas de 2 millones de toneladas de papel reciclado y por cada tonelada de papel y cartón que se recicla, SE DEJAN DE CORTAR 15 ÁRBOLES. O sea que cada año perdonaríamos la vida a por lo menos 30 millones de árboles de este planeta y de este deforestado país . Eso, sin contar otros ahorros importantes, pues economizaríamos un tercio de energía que se emplea en hacerlo nuevo y, por cada tonelada, dejaríamos de utilizar 28 mil litros de agua limpia que no se contaminaría con sustancias

¹⁰⁷ Lésur Luis, op. Cit. Pág. 87.

altamente tóxicas. Ese ahorro en agua para producir papel ascendería a 153 mil metros cúbicos diarios, suficientes para una ración ideal de 200 litros diarios para 767 mil personas. Actualmente existen muchas industrias prósperas que se dedican a reciclar papel y cartón para producir papel y cartón.

VIDRIO.- Se dice que el vidrio tiene mas de mil vidas porque se ha venido reciclando desde hace miles de años. Por ejemplo, las botellas y los frascos de vidrio tienen la peculiaridad de que los puede volver a usar muchas veces el mismo fabricante u otro, simplemente lavándolos y esterilizándolos. Hay quienes han montado un negocio de lavar frascos y botellas de desecho, que revenden ya limpias y empacadas a los productores que las utilizan, a un precio mucho mas bajo que las nuevas. Otras pequeñas empresas transforman las botellas en vasos, cortándolas por la mitad, y el resto del vidrio se envía a las grandes fábricas para volverlo a fundir y producir con el nuevos objetos.

METAL.- Se estiman que las latas de refresco, cerveza y conservas que tiramos diariamente, junto con los trozos de metal y alambre, alcanzan a ser cerca de 700 mil toneladas al año. Las latas de aluminio que cada día son mas abundantes, se reutilizan totalmente al grado que los mismos fabricantes han montado una red privada de centros de acopio donde compran el aluminio por kilo. Total que reciclar el fierro y el acero cuesta cuatro veces menos que hacerlo nuevo, por eso, abundan los compradores de fierro viejo que se encargan de vender los desperdicios a las fundiciones. Lo mismo ocurre con el cobre. Los desperdicios de cable y tubo tienen valor y demanda.

PLÁSTICO.- La mayoría de las cerca de 1 millón de toneladas de plásticos que se desechan al año son reciclables en un 95%. Los plásticos provienen del petróleo y del gas natural, que son recursos no renovables. A diferencia del papel, el vidrio y el metal, que tienen muchos años en el mercado y muchos años reciclándose, el plástico es un material relativamente nuevo y variado cuyo reciclado es reciente.

Aquí, el pequeño problema es que se trata de clasificar los cincuenta tipos de plástico que existen, aunque son seis los mas comunes. El plástico primero se tritura y pulveriza, luego se coloca en un extruder que lo calienta y hace que salga una pasta que se deposita en un molde con la forma de la tabla, enseguida, se enfría con un poco de agua con lo que queda listo. Si se quiere se puede pulir con un cepillo para madera o cortar con una sierra, dura muchos años, mas que la madera.

En síntesis podemos afirmar en este breve estudio respecto de los desechos sólidos o basura, que existen muchas vías alternativas para llegar a tener un ambiente mas propicio para vivir, contribuyendo a una mejora del medio ambiente y haciendo de nuestro municipio un lugar natural y bello como siempre ha sido, a excepción de que la autoridad administrativa ponga mas conciencia y dedicación a atender el grave problema, antes de que sea demasiado tarde; he aquí la llave para abrir la solución al indebido manejo del servicio de limpia en este lugar.

CONCLUSIONES

Como todos sabemos, México es un país grande en toda la extensión de la palabra, pero para mantenerlo así y mejorarlo es necesario ampliar nuestro horizonte.

¿Qué queremos?, ¿A dónde vamos?, por eso al respecto firmemente se concluye que el municipio como principio básico de la división territorial, es la célula base de nuestra organización social, por lo que es de mucha importancia el entorno de la autoridad municipal, es decir, que ésta es quien mejor conoce los problemas que tiene un pueblo, que ésta es quien determina en primer término las prioridades en la atención de los problemas, por lo que desde la concepción de la autoridad deben planearse los rubros que han de atenderse en primer término y no desperdiciar recursos económicos y humanos inútilmente, queriendo hacer de todo e incompletamente. Debe haber seguimiento de proyectos a largo plazo y no proyectos cortos y austeros de sólo un período administrativo de gobierno, donde al terminar uno y empezar otro mandato constitucional, se pierde el seguimiento de los mismos y se convierten en solo eso, falsas expectativas de desarrollo social.

Se deduce que en el Municipio en estudio, el problema del servicio de limpia, debe pasar de los últimos a los primeros lugares de consideración y atención esquemática de quien atiende los servicios públicos municipales, porque en este lugar en el servicio de limpia, se labora al libre entender de cada quien, guiados todos los trabajadores solo por el ánimo de servir y desempeñar un empleo, es decir sin una idea fija del manejo o la exposición a altos contaminantes y residuos peligrosos e incluso explosivos que allí se manejan, no hay pues una directriz clara de objetivos, pues se trabaja empíricamente y sin conocimiento de causa.

Es el caso que en el lugar en estudio, todos los trabajadores de limpia e incluso los choferes de los camiones recolectores, son como mencionamos en el presente

trabajo de investigación, quienes realizan el trabajo de pepena y extracción de cosas útiles de la basura se ha dado el caso de infecciones por piquetes con agujas contaminadas habiendo ya llegado inclusive a haber infecciones por picaduras de agujas contaminadas, por enfermedades contraídas en el manejo de la basura misma, ya que por si fuera poco esos trabajadores aunque parezca mentira, pero en ocasiones ni siquiera usan equipo de seguridad como guantes o calzado adecuado, con lo que aumentan los riesgos de contaminarse así como a sus familias, y todo por tratar de obtener con la pepena, unos cuantos pesos adicionales al bajísimo sueldo que perciben. Respecto de este último problema se propone que dentro del reglamento de limpia, para evitar una probable desgracia, se incluya como condición necesaria o condicionante que para que los trabajadores puedan salir a desempeñar su labor tengan el equipo necesario adecuado para evitar contingencias, y de lo contrario, no salgan a trabajar, pues se trata sin exagerar, de su vida misma. Al respecto, el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, en su Capítulo Sexto, del Manejo, Transporte y Almacenamiento de Materiales en general, Materiales y Sustancias Químicas Peligrosas, refiere en su artículo 54 que el manejo, transporte y almacenamiento de materiales en general, materiales o sustancias químicas peligrosas, deberá realizarse en condiciones técnicas de seguridad para prevenir y evitar daños a la vida y salud de los trabajadores, así como al centro de trabajo, de acuerdo a las disposiciones del presente Capítulo.

Artículo 55.- Los requerimientos de seguridad e higiene para el manejo, transporte, proceso y almacenamiento de materiales en general, materiales o sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo, deberán estar incluidos en el programa de seguridad e higiene y será responsabilidad del patrón hacerlos del conocimiento de los trabajadores por escrito.

Artículo 56.- El patrón deberá elaborar una relación del personal autorizado para llevar a cabo las actividades de manejo, transporte y almacenamiento de

materiales y sustancias químicas peligrosas, así como para operaciones en espacios confinados.

Artículo 63.- El patrón deberá elaborar y difundir entre los trabajadores, de acuerdo a la Norma correspondiente, las hojas de datos de seguridad de los materiales y sustancias químicas peligrosas que se manejen en el centro de trabajo.

Artículo 65.- Los envases, embalajes, recipientes y contenedores utilizados para el transporte de materiales en general, materiales o sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo, deberán ser los requeridos o adecuados para el tipo de material que contengan y contar con dispositivos de seguridad para evitar riesgos, así como estar señalizados de acuerdo a la Norma correspondiente.

Artículo 67.- Los trabajadores no deberán transportarse en los sistemas y equipos destinados al traslado de materiales en general, materiales o sustancias químicas peligrosas, con excepción de aquellos equipos que cuenten con las condiciones adecuadas de seguridad, higiene y ergonomía, así como cuando lo requiera la actividad laboral específica. Es decir que el presente instrumento jurídico señala normas de seguridad para el trabajo con respecto de materiales o sustancias peligrosas.

Además en la NOM005ATPS1998, Relativa a las Condiciones de seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo para el Manejo, Transporte y Almacenamiento de Sustancias Químicas Peligrosas, señala en su punto núm. 8 que este programa debe contener lo siguiente:

- c).- las cantidades máximas de las sustancias que se pueden tener en el área de producción, en base al estudio para analizar el riesgo potencial.
- d).- el tipo del equipo de protección personal específico al riesgo;
- f).- la prohibición de ingerir alimentos y bebidas en las áreas de trabajo;

h).-la prohibición de fumar y utilizar flama abierta en las áreas donde esto representa un riesgo;

i).- los procedimientos seguros para realizar las actividades peligrosas y trabajos en espacios confinados, esto, entre otras reglamentaciones para que como en el caso de los trabajadores del servicio de limpia, puedan prevenir riesgos y accidentes.

Ya que existe una plena desorganización tendiente al buen desenvolvimiento del servicio de limpia, y a la actividad reguladora del manejo de los residuos, se propone la creación inmediata e impostergable de un REGLAMENTO DE LIMPIA MUNICIPAL, donde se contemplen los pormenores de la mencionada actividad, como por ejemplo modo de operar de los recolectores de residuos, zonas o áreas geográficas de cada recolector, distribución de tareas, distribución del personal, entre otras.

Actualmente en el Municipio de Tlalmanalco, el servicio de limpia en su total dimensión, está a cargo de nada menos que una sola persona y que es el Regidor de Ecología, cuya gama es muy amplia y por lo tanto no puede cubrir y atender con debida pericia y eficiencia. Aunado a ello y por si fuera poco, no existe personal calificado o con experiencia en la materia que colabore en esta regiduría, ya que implica un mundo de conocimientos y atenciones. Aquí se concluye que de las personas que siempre existen en nómina sin trabajar, pudieran integrarse a alguna de las labores ambientales para que aportaran su conocimiento en biología, ecología y de capacitación para el trabajo o bien, su servicio para mejoría de este rubro y sin mayores erogaciones económicas que las que ya existen.

Resulta realmente increíble que en pleno siglo XXI, en un lugar casi conurbado a una de las ciudades más grandes de mundo, como es el caso de la Ciudad de México, exista un Municipio como Tlalmanalco SIN UN REGLAMENTO DE LIMPIA, siendo que se trata de un lugar turístico para quienes visitan los volcanes

Popocatépetl e Iztaccihuatl, y que cuenta con una capilla abierta considerada como patrimonio de la humanidad.

México necesita de gente emprendedora, de gente con ahínco y deseos de salir adelante, entonces ¿Porqué no generar riqueza con los desechos de basura?, ¿Porqué no armar una empresa que dé empleo a la sociedad y genere dinero con el debido manejo de la basura? es decir ¿Porqué no comercializar la basura para evitar el beneficio de sólo unos cuantos?.

Hemos visto como los pepenadores con su fuerte organización política, se han enriquecido con esta actividad, claro, los más favorecidos han llegado incluso a ocupar cargos incluso en la tribuna más alta del país, como es el caso de la Cámara de Diputados Federales.

Querer es poder como se dice por allí, por lo que debemos querer hacer las cosas, querer atender el problema, quererse organizar para resolverlo. Querer fomentar programas de inclusión y no programas sectoriales elitistas de exclusión, donde solo se beneficia un círculo cerrado de familiares o amigos de quien detenta la autoridad. Vamos pues a emprender nuevas y mejores cosas que al fin y al cabo nosotros y luego nuestros hijos seremos los beneficiados finales.

Todos unidos y organizados de la mano con la autoridad, podemos desagrietar el camino y encontrar nuevos y mejores rumbos con la ayuda de la sociedad misma en la que existen variedad de alternativas con médicos, arquitectos, abogados y en general, gente con espíritu de cambio hacia un mejor presente y un magnífico mañana, gente decidida a mejorar por el bien de todos.

Somos estos, aquellos y los mismos y no podemos seguirnos depredando. Unámonos organizadamente para generar más y mejores circunstancias de vida. En síntesis, entre la autoridad y la decisión social, podemos organizar campañas de limpieza comunal, municipal, estatal o nacional; podemos también con las

utilidades generadas por la comercialización o hasta industrialización de la basura, atender necesidades comunes de la sociedad, como mejoramiento de escuelas, clínicas, mercados, etc.

Finalmente desearía en conclusión, que estas sublimes y modestas ideas, producto del presente trabajo de investigación, pudieran tener eco y coadyuvar como un pequeño grano de arena, en la solución del grave problema que implica el servicio de limpia municipal en Tlalmanalco, Estado de México, tierra de trabajo y oportunidades.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO, 12ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, 1995.
- 2.- BAEZ MARTÍNEZ, ROBERTO, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL TRILLAS, MÉXICO, 1997.
- 3.- BURGOA, IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1973.
- 4.- CANASI, JOSE, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOLUMEN II, EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES, 1984.
- 5.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, EL MUNICIPIO MEXICANO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO, 1985.
- 6.- J. CREBS, CHARLES, ECOLOGÍA, 10ª. EDICIÓN, EDITORIAL HARLA. MÉXICO 1985.
- 7.- CONVENIO SEMARNAT-UAM SIERRA NEVADA, SISTEMA REGIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, TLALMANALCO, MÉX. SEPTIEMBRE DE 2002.
- 8.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL LIMUSA, MÉXICO, 1995.
- 9.- DICCIONARIO JURÍDICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, 6ª ED. MÉXICO, 1993.
- 10.- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1995.
- 11.- FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 41 EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 2002.
- 12.- GALINDO CAMACHO, MIGUEL, DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1997.
- 13.- GAMAS TORRUCO, JOSÉ, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 2001.
- 14.- GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO Y HERNÁNDEZ TORREZ, MISAEL FORMAS CLAVE PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, MÉXICO, 1994.
- 15.- INAP-BANOBRAS, MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, MÉXICO, 1989.
- 16.- INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO A. C., MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, 3ª EDICIÓN, MÉXICO, 2000.
- 17.- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, GUÍA TÉCNICA NÚM. 12.
- 18.- LESUR, LUIS, MANUAL DEL MANEJO DE LA BASURA, EDIT. TRILLAS, 1ª. EDICIÓN FEBRERO DE 1998.

- 19.- LÓPEZ SOSA, EDUARDO, DERECHO MUNICIPAL MEXICANO, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, MÉXICO, 1999.
- 20.- MARIA HERNÁNDEZ, ANTONIO, DERECHO MUNICIPAL, VOLUMEN I, TEORÍA GENERAL, 2ª. EDICIÓN, EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES, 1997.
- 21.- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I, DERECHO ADMINISTRATIVO, 1º Y 2º CURSOS, 3EDICIÓN, EDITORIAL OXFORD-HARLA, ÉXICO, 1998.
- 22.- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL UNIVERSIDAD OXFORD, MÉXICO. 2001.
- 23.- MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, ELEMENTOS JURÍDICOS-HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1986.
- 24.- OCHOA CAMPOS, MOISÉS, LA REFORMA MUNICIPAL, 4ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1985.
- 25.- OLIVERA TORO, JORGE, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 7ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1995.
- 26.- OROPEZA MARTÍNEZ, HUMBERTO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. ESTUDIO PREELIMINAR DEL MUNICIPIO LIBRE, EDITORIAL TRILLAS, MÉXICO, 2001.
- 27.- PÉREZ DE LEÓN, ENRIQUE, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, 6ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO. 1984.
- 28.- QUINTANA ROLDAN, CARLOS F; DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1985.
- 29.- RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA, DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1985.
- 30.- SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, DERECHO CONSTITUCIONAL, 7ª. EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 2000.
- 31.- SÁNCHEZ GOMEZ, NARCISO, PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1998.
- 32.- SANTANA LOZA, SALVADOR, ESTRUCTURA JURÍDICA DE LAS CONTRIBUCIONES DERIVADAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, INDETEC, MÉXICO, 2001.
- 33.- SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO, 19ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1998.
- 34.- UGARTE CORTÉS, JUAN, LA REFORMA MUNICIPAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1985.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE
 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO
BANDO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE TLALMANALCO
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000-2003 TLALMANALCO, ESTADO DE MÉXICO
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE
CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS
REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO
NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-083-SEMARNAT-2003
NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-087-ECOL-SSA1-2002
NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-STPS-1998