



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**"ANALISIS DE UN MODELO DE TRANSICION EN  
LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS PUBLICOS.  
EL CASO DEL SERVICIO DE RECOLECCION DE  
BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE  
MORELOS, MEXICO, DURANTE LOS TRIENIOS  
1991-1993 Y 1994-1996"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
**P R E S E N T A :**  
JOSE LUIS SAMANIEGO GONZALEZ

**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**PAGINACION VARIA**

**COMPLETA LA INFORMACION**

**GRACIAS:** mientras no exista otra palabra con la que pueda expresar mi más sincero reconocimiento a todos aquellos que contribuyeron a la realización de este logro personal.

**A MIS PADRES:** Miguel y Linda, que con amor y sacrificio llevaron algún día a un niño a la Escuela y entregan hoy un hombre útil a su sociedad.

**A MIS HERMANOS:** Miguel Angel, Arturo Javier, Marco Antonio y Jorge Uriel, por compartir mis alegrías y tropiezos como compañeros de vida.

**A AZUL:** Porque su presencia en mi vida representa una motivación constante.

**A MI ABUELITA LUISITA:** En su memoria.

**A MIS TIOS Y PRIMOS:** Porque a pesar de encontrarse físicamente lejos siempre están cerca, de corazón.

**A MI UNIVERSIDAD, SUS MAESTROS** y especialmente a mi asesor; el Lic. Jorge Domínguez Pastrana por sus valiosas consejas y tiempo dedicados.

SINCERAMENTE, GRACIAS...

## INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION.</b>	
<b>I.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL. EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.</b>	
1.1.- LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. ....	1
1.2.- EL MUNICIPIO MEXICANO. ....	4
1.2.1.- DEFINICION. ....	4
1.2.2.- ELEMENTOS. ....	5
1.2.3.- GOBIERNO MUNICIPAL. FUNCIONES. ....	6
1.3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MUNICIPIO MEXICANO. ....	9
1.3.1.- CONCEPTO. ....	9
1.3.2.- CARACTERISTICAS. ....	10
1.3.3.- PRINCIPIOS. ....	11
1.3.4.- CLASIFICACION. ....	13
1.3.5.- FORMAS DE ADMINISTRACION. ....	13
1.4.- LA ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. ....	21
1.4.1.- CONCEPTO. ....	21
1.4.2.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS. ....	21

	<b>Pág.</b>
1.5.- LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS	
MUNICIPALES. ....	23
1.5.1.-CONCEPTO. ....	23
1.5.2.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS. ....	23
1.6.- ESQUEMA COMPARATIVO ENTRE LA ADMINISTRACION	
DIRECTA Y LA CONCESION DE UN SERVICIO PUBLICO. ....	28
1.7.- EL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA. ....	31
1.7.1.- DEFINICION E IMPORTANCIA. ....	31
1.7.2.- ADMINISTRACION DEL SERVICIO. ....	31

## **II.- LA COMPOSICION MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.**

2.1.- EL ESTADO DE MEXICO. CONDICIONES GENERALES	
Y CARACTERISTICAS. ....	39
2.1.1.- GEOGRAFICAS. ....	39
2.1.2.- DEMOGRAFICAS. ....	41
2.1.3.- ECONOMICAS. ....	43
2.1.4.- POLITICO-ADMINISTRATIVAS. ....	46
2.2.-EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS,	
MEXICO. CARACTERISTICAS. ....	49
2.2.1.- HISTORICAS. ....	49
2.2.2.- GEOGRAFICAS. ....	52
2.2.3.- DEMOGRAFICAS. ....	56

	<b>Pág.</b>
2.2.4.- ECONOMICAS. ....	58
2.2.5.- POLITICO-ADMINISTRATIVAS. ....	60

**III.- FUNDAMENTO NORMATIVO PARA LA PRESTACION DE  
LOS SERVICIOS PUBLICOS EN FORMA DIRECTA O  
CONCESIONADA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE  
MORELOS, MEXICO.**

3.1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ....	63
3.2.- LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. ....	65
3.3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. ....	66
3.4.- BANDO MUNICIPAL. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DEL AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS, MEX. ..	72

**IV.- LA ADMINISTRACION DIRECTA DEL SERVICIO PUBLICO DE  
RECOLECCION DE BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC  
DE MORELOS DURANTE EL TRIENIO 1991-1993. ....**

83

**V.- EL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA  
DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 EN EL MUNICIPIO DE  
ECATEPEC DE MORELOS. ....**

90

**Pág.**

**VI.-EL IMPACTO DEL MODELO DE "PRESTACION CONCEDIDA"  
DEL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA EN  
EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS. .... 96**

**VII.- PROPUESTAS DE TIPO ADMINISTRATIVO PARA MEJORAR  
EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RECOLECCION DE  
BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.... 101**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA.**

## INTRODUCCION

En el contexto contemporáneo, donde el Estado se encuentra en un proceso de reestructuración y redefinición y manifiesta con énfasis un principio de subsidiariedad: "tanta sociedad como sea necesaria, tanto Estado como sea indispensable"; promueve, un sector público en el que predominen las funciones normativas, de dirección y de control, sobre las funciones operativas, rigiendo los criterios productivistas, eficientistas y de rentabilidad. Así, para atender esta nueva "filosofía", permite un mayor margen de participación de la sociedad civil; el sector privado, en acciones que otrora fueron exclusivamente gubernamentales.

En este marco; el Gobierno, en cualquiera de sus niveles, pero en particular el Municipal; como instancia de atención inmediata de las necesidades básicas de la comunidad, procura hacer uso de nuevos medios o modalidades que le permitan atender sus funciones; sin detrimento de su autonomía, pero buscando las ventajas que le ofrece la participación de los particulares en acciones tales como la prestación de los servicios públicos; una de sus responsabilidades y funciones sustantivas.

De esta forma y derivado de los cambios en el marco del Estado contemporáneo donde se destaca esa tendencia citada a la redefinición ó racionalización de las funciones de gobierno y a la participación consciente de la sociedad civil en las acciones públicas, parece observarse una nueva dinámica municipal, en la que la **concesión de servicios públicos**; figura jurídico-administrativa que a pesar de

encontrarse vigente en la legislación y no se observaba, hasta fechas recientes, con frecuencia en la práctica municipal, comienza a tomar auge.

En el ámbito del gobierno local mexicano es frecuente observar que los municipios, a pesar de que muchos de ellos carecen de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para prestar directamente los servicios municipales se hacen cargo de los mismos, dando como resultado una prestación deficiente.

En el Estado de México y en particular sus municipios conurbados; catalizadores de la problemática demográfica de la zona metropolitana periférica a la Ciudad de México; como es el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, se presenta un acelerado crecimiento demográfico, derivado de un intenso fenómeno migratorio, asentamientos irregulares, problemática en vivienda y transporte, por citar algunos puntos; que obligan al gobierno municipal a buscar alternativas que le permitan prestar adecuadamente los servicios públicos.

Dentro de esta gama de alternativas que la legislación federal y estatal contemplan para la prestación de los servicios públicos, destacan la administración directa y la concesión.

Considerando que para algunos servicios públicos, la administración directa ya no resulta posible ni deseable al gobierno municipal y que la concesión de los servicios puede resultar redituable, sería necesario que la elección de una

alternativa de este tipo se encontrara perfectamente regulada. Sin embargo, como es el caso del servicio público de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, no se presta totalmente en forma directa por la administración municipal, como ocurrió hasta el trienio 1991-1993, ni se encuentra adecuadamente concesionado; por lo que el modelo que denominamos de "**prestación concedida**", que se sigue durante el trienio 1994-1996, no reporta ni al gobierno municipal ni a los usuarios del servicio los beneficios que conllevaría una concesión perfectamente regulada, tal como lo establece la propia reglamentación municipal y la legislación estatal.

Una vez realizada una investigación preliminar sobre el tema de la concesión de servicios públicos y encontrado que existe escasa información, pues incluso, fuentes especializadas en el ámbito municipal carecen de información al respecto, se decidió elaborar un trabajo relacionado con el tema.

Resultado también de esa investigación se encontró solamente, en fuentes bibliográficas, dos casos de experiencias municipales en materia de concesión de servicios públicos, en sendos artículos sobre la concesión del servicio del agua potable en la Ciudad de Aguascalientes y del servicio de recolección de basura en el Municipio de Mexicali, Baja California.

Por lo anterior, considerando la necesidad de atender la problemática que presentan los municipios conurbados a la Ciudad de México y esperando que la experiencia que se analiza con el presente trabajo pueda resultar de utilidad para municipios que tiendan a la concesión de algún servicio público, se realiza un

estudio sobre el servicio público de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, México.

Cabe destacar, que la orientación del tema es resultado también de un pleno convencimiento personal, adquirido con la formación escolar, de que, el desarrollo nacional, independientemente de las orientaciones macroeconómicas de tratados internacionales o de políticas centralistas, tiene como plataforma el fortalecimiento de la vida municipal.

En razón de lo anterior y a efecto de conocer con precisión el impacto del modelo que denominamos de "prestación concedida" del servicio de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, se realiza un estudio comparativo de la forma en que se administró el servicio directamente por el gobierno municipal, durante el trienio 1991-1993 y la forma en que lo administra durante el periodo 1994-1996, para resaltar las diferencias y destacar posibles factores que permitan al Municipio, potenciar los beneficios en favor del Gobierno y comunidad Municipal.

Para orientar esta investigación la hipótesis principal que se somete a prueba es la siguiente:

**"En el Municipio de Ecatepec de Morelos, México, existen factores políticos y probablemente intereses económicos generados que impiden regular la concesión del servicio público de recolección de basura, por lo que en la práctica se sigue un modelo de administración del servicio, que combina elementos de la administración directa y de la concesión y que este**

**modelo que denominamos de "prestación concedida" no ofrece ni al Gobierno Municipal ni a los usuarios del servicio los posibles beneficios de una concesión perfectamente regulada."**

## **I.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL. EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

Este capítulo tiene por objeto la determinación de los criterios conceptuales básicos, que servirán como plataforma terminológica durante el desarrollo del trabajo.

Con este propósito y siguiendo un esquema lógico que, partiendo de lo general llegue a lo particular, se inicia con la descripción de lo que se entiende por la distribución de competencias en el sistema federal mexicano, pasando por la conceptualización del Municipio Mexicano, los servicios públicos municipales, las formas de administración de los servicios públicos, con énfasis en la administración directa y la concesión.

### **1.1.- LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.**

La Constitución Política es el orden jurídico supremo que establece la conformación del Estado y la distribución de competencias ó reparto de jurisdicciones entre los poderes públicos.

En términos genéricos, "el concepto de competencia consiste en que todo órgano de gobierno que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente."<sup>1</sup>

Es así como "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que ha establecido una estructura jurídica de tipo piramidal con tres niveles: la Federación, los Estados

---

<sup>1</sup> Martínez Morales, Derecho Administrativo, p.43

miembros y los Municipios, reservando a cada uno de ellos determinadas materias y una esfera de acción para sus actividades.<sup>12</sup>

El artículo 124 constitucional contiene un primer principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, al determinar que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Dichas atribuciones a su vez son ejercidas por medio de los órganos en los que residen el Poder Legislativo (Congreso de la Unión), Ejecutivo (Presidencia de la República) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación y órganos auxiliares), lo que se considera una adjudicación de competencias.

Las materias cuya competencia son de naturaleza federal, están básicamente contenidas en los artículos 73, 74, 75, 76, 89 y 103 a 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A manera de ejemplo, se citan las siguientes atribuciones que están reservadas al gobierno federal: admisión de nuevas entidades federativas, defensa nacional, deuda pública, comercio exterior, celebración de acuerdos o tratados con otros países, minería, energía eléctrica, símbolos nacionales, espacio aéreo, salubridad general, vías generales de comunicación, por citar algunas.

El ámbito espacial de la Federación es todo el territorio nacional, con las modalidades previstas en el derecho público.

Territorialmente, las entidades federativas gozan de una competencia circunscrita a los límites que histórica y legalmente tienen reconocidos. Es decir, dentro del territorio de cada Estado sólo pueden actuar sus autoridades, aunque sus actos, tengan validez y deban ser reconocidos en las demás partes de la Federación.

---

<sup>2</sup> México, Secretaría de Gobernación, Marco jurídico del Municipio, p.2

La competencia local ó de las entidades federativas está determinada por el principio constitucional ya enunciado: "todos los asuntos que no están expresamente concedidos a la Federación se encuentran reservados a los Estados".

Es importante hacer notar que el modelo de Estado Federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos subordinados a la Constitución Política; la legislación federal y las leyes locales de los Estados, por lo que existen casos de materias en las que concurren ó coinciden en regular, tanto la Federación como los Estados, tales son los casos de: Educación, conflictos laborales, salubridad, asistencia social, entre otros. Al respecto resulta importante referir que al examinar con detalle los asuntos concurrentes, en realidad sólo coinciden las materias de regulación puesto que cada órgano, federal ó estatal, tiene perfectamente delimitado el ámbito que tiene reservado.

En relación con la competencia municipal, ésta, se encuentra determinada por los principios citados en el artículo 115 constitucional. que reserva al gobierno municipal cuestiones tales como la prestación de los servicios públicos: agua potable, alumbrado público, limpia, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, entre otros.

Esta descripción del esquema de competencias, se considera importante para conocer el origen de la delimitación de funciones y responsabilidades, de cada uno del niveles de gobierno y en particular, para el presente estudio, del gobierno municipal.

## 1.2.- EL MUNICIPIO MEXICANO.

### 1.2.1.- DEFINICION.

La palabra "municipio tiene su origen en el vocablo latino municipum, y éste, compuesto por munus, que significa cargo u oficio; también se entiende como obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar, aceptar."<sup>3</sup>

Por lo tanto, en una traducción básica puede decirse que se trata de tomar un cargo ó responsabilidad, pero de manera más específica por la raíz latina munus citada, se relaciona con las obras públicas y militares, pues en los orígenes del municipio, asumir el cargo de munícipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

"El edil, concejal ó miembro del ayuntamiento era el encargado, entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de templos, casas, calles de la ciudad. En razón de lo anterior se conocía al funcionario municipal como regidor ó presidente."<sup>4</sup>

En sus orígenes, el Municipio nace como asociación de vecindad: asociación domiciliaria. Precisamente de los ediles romanos parte el régimen edilicio, nombre con el que aún en la actualidad se designa a la administración municipal.

De esta forma podemos observar que aún en la actualidad la organización municipal, conserva estas funciones básicas.

En términos generales, el Municipio se define como una asociación de vecindad, con las siguientes características:

---

<sup>3</sup> México, Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. p.79  
<sup>4</sup> Idem.

- "a) constituida por vínculos locales fincados en el domicilio,
- b) asentada en un territorio jurídicamente delimitado,
- c) con un gobierno propio, representativo, de elección popular;
- d) reconocido por el Estado como base de su organización política y administrativa."<sup>5</sup>

De acuerdo con nuestra Constitución Política (art. 115), el Municipio se define como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

En síntesis, atendiendo las definiciones descritas, el Municipio se contempla, desde un punto de vista sociológico como una unidad social, local de vecindad y desde una perspectiva política como base de organización política y administrativa de los Estados de la República.

### 1.2.2.- ELEMENTOS.

El Municipio mexicano, como ya fue citado, constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y condicionan su existencia. Estos elementos que a continuación se describen son: población, territorio y gobierno.

#### POBLACION.

Es el "conglomerado de individuos establecidos en centros urbanos y rurales; constituyen además de la riqueza más importante del Municipio, el fin único de las

---

<sup>5</sup> México. Secretaría de Gobernación. Op.Cit., pp.79-80

acciones de gobierno<sup>6</sup>, entre las que destacan, fundamentalmente la prestación de los servicios públicos.

#### TERRITORIO.

Se encuentra representado por "el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas por la dinámica de la población y del gobierno."<sup>7</sup>

#### GOBIERNO.

Es la institución pública responsable de administrar los bienes y recursos del Municipio, está representado por un Ayuntamiento de elección popular directa, renovable periódicamente, que se integra con un Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores, auxiliados por los órganos de la Administración Municipal y autoridades auxiliares.

Asimismo, "el gobierno municipal, tiene la responsabilidad de administrar con eficacia y eficiencia los recursos del Municipio en beneficio de la población, procurando el desarrollo integral del Municipio."<sup>8</sup>

### 1.2.3.- GOBIERNO MUNICIPAL. FUNCIONES.

Se entiende al gobierno municipal como la institución política y jurídica depositaria de los intereses y ejecutora de la voluntad que manifiesta la sociedad municipal. El gobierno municipal se encuentra representado por un Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es el órgano supremo de decisión política y administrativa del Municipio. Se integra por un Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores, electos

---

<sup>6</sup> México. Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. p.211

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

por votación popular directa y ejercen su mandato constitucional por un periodo de tres años.

Al gobierno municipal, en el ámbito de su territorio, le corresponde ejercer la rectoría del Estado; es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna. Además, de acuerdo con la legislación vigente en cada Estado, el gobierno municipal tiene como funciones básicas:

- a) la planeación del desarrollo urbano del municipio,
- b) la observancia de las garantías individuales de la población de su territorio,
- c) el desarrollo integral económico del Municipio,
- d) la administración de su patrimonio y hacienda municipal,
- e) la realización de las obras y acciones contempladas en su plan de desarrollo, así como la operación, conservación y mantenimiento de las mismas; y
- f) prestar los servicios públicos que determine la ley.

Según el artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México "Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones, las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".

Asimismo, de acuerdo con el art. 31 de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado, son atribuciones de los Ayuntamientos, las que a continuación se citan. Cabe destacarse que para los efectos de este estudio solamente se citan las que se relacionan con la administración de los servicios públicos, a reserva de que en posterior apartado se analicen con detalle tales disposiciones normativas:

"I.- Expedir y reformar el Bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de la ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros Municipios de la entidad ó con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales."

### 1.3.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MUNICIPIO MEXICANO.

#### 1.3.1.- CONCEPTO.

En sus orígenes el hombre se vió obligado a satisfacer directamente por él mismo sus necesidades; sin embargo, se dió cuenta que existía un grupo de necesidades que era común a los demás, por lo que se organizó para satisfacerlas y racionalizar así sus recursos. Posteriormente, con la especialización social y la conformación de organizaciones políticas, este grupo de necesidades quedaron reguladas.

En la actualidad, "el Estado como poder público y en ejercicio de su soberanía divide sus actos, en actos de autoridad y actos de gestión, por medio de los primeros manda y por los segundos actúa en forma similar a un particular, que requiere utilizar medios para alcanzar determinados fines."<sup>9</sup>

Dentro de los actos de gestión, el Estado asume en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los administrados; a esa actividad se denomina "**servicio público**", por su doble carácter, de satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio poder público.

El servicio público se entiende entonces como aquella actividad técnica directa ó indirecta de la administración pública, en cualquiera de sus niveles, que tiene como propósito asegurar de manera permanente, regular, continua y sin fines lucrativos, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general.

En este contexto, resulta importante hacer mención del concepto de servicio público citado en la Ley Orgánica del Distrito Federal (art.23), que concibe al servicio público como "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes ó

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Derecho Administrativo, p.96

reglamentos vigentes (en el Distrito Federal), con el fin de satisfacer en forma continua, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

De esta forma, la Constitución Política Mexicana, define como servicios públicos los establecidos en su artículo 115 fracción III, que la letra señala:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;**
- d) Mercados y Centrales de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y Tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

### **1.3.2.- CARACTERISTICAS.**

De los conceptos señalados en el apartado anterior se desprenden las siguientes particularidades de los servicios públicos:

- a) Su finalidad es satisfacer una necesidad colectiva,

- b) Son consecuencia de la vida comunitaria,
- c) Constituyen una actividad técnica de la administración pública,
- d) Son prestados directamente por el Gobierno ó indirectamente por otros órganos, bajo un régimen jurídico especial,
- e) Su régimen especial lo rige el derecho público; sus normas específicas son elaboradas por el poder público,
- f) Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- g) Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- h) Requieren la participación comunitaria, en tanto que los habitantes son sus beneficiarios inmediatos;
- i) Carecen de propósitos de lucro.

### 1.3.3.- PRINCIPIOS.

Se refieren al "fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad."<sup>10</sup> Estos principios son:

- a) **Generalidad**, que establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que los regulan.
- b) **Uniformidad ó Igualdad**, que significa que todos los habitantes deben recibir la prestación de los servicios públicos en igualdad de condiciones.
- c) **Continuidad**, indica que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse: su existencia prolongada garantiza la satisfacción de las necesidades colectivas a través del tiempo.

---

<sup>10</sup> I.N.A.F.-BANOBRAS. Manual de Servicios Públicos Municipales. p.19

- d) **Adecuación**, se refiere a que la necesidad que se pretende satisfacer tiene que prestarse en términos adecuados de cantidad y calidad.
- e) **Legalidad**, dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva. la prestación correspondiente se opera conforme a reglas claras y precisas conocidas por la propia comunidad beneficiada.
- f) **Obligatoriedad**, se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto responsables política y administrativamente ante la comunidad.
- g) **Permanencia**, se relaciona con el principio de continuidad y señala que el servicio tiene que prestarse en forma regular y continua.
- h) **Persistencia**, alude a la circunstancia de que los servicios públicos tienen que satisfacer tanto necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.
- i) **Equidad**, significa que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo sin tener un fin de lucro ó de especulación; sin embargo, su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente dichos gastos en forma equitativa.
- j) **Adaptación**, considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Principios tomados del Manual de Servicios Públicos Municipales, pp.19-20

#### 1.3.4.- CLASIFICACION.

Existen diversas clasificaciones de los servicios públicos; sin embargo, para fines de este trabajo se considera aquella que los ordena según el tipo de necesidades que atienden:

- a) Servicios públicos **básicos** se refieren a aquellos que no pueden dejarse de tender porque son vitales para la comunidad como son, el servicio de agua potable, por ejemplo.
- b) Servicios públicos de **desarrollo urbano ó básicos complementarios**, representados por los servicios de alcantarillado, calles, limpia (recolección de basura), mercados, centrales de abasto, parques, jardines, panteones, rastros, vialidad y transporte urbano, entre otros.
- c) Servicios públicos de **seguridad pública y de protección a la comunidad**, con los servicios de seguridad pública, tránsito, atención médica de urgencia, prevención de desastres, protección contra la contaminación.
- d) Servicios públicos de **bienestar y asistencia social**, relativo a los servicios que atienden a grupos específicos, marginados ó discapacitados, de la comunidad.<sup>12</sup>

#### 1.3.5.- FORMAS DE ADMINISTRACION (PRESTACION).

Una vez estudiados los aspectos conceptuales básicos sobre el Municipio y los servicios públicos, es necesario aterrizar al ámbito administrativo para conocer las formas en que la administración municipal puede organizarse para proveer de lo servicios públicos a la comunidad.

---

<sup>12</sup> Clasificación tomada de El Municipio Mexicano, pp.217-218

Al respecto, según la legislación correspondiente; a saber, la Constitución Política Estatal y Ley Orgánica Municipal, del Estado de México; entidad a la que pertenece el Municipio que se estudia, existen alternativas que se ajustan a las necesidades de los Ayuntamientos, para la prestación de los servicios públicos municipales.

Es importante señalar que, independientemente de la forma de prestación adoptada, la reglamentación y la vigilancia de la operación del servicio público será siempre responsabilidad del Ayuntamiento.

Puede señalarse en términos generales que los servicios que implican ejercicio de autoridad han de prestarse en forma directa, puesto que dicha autoridad no es posible transferirla; tal es el caso de los servicios de seguridad pública y tránsito, mientras existe otro grupo de servicios que no suponen ejercicio directo de dicha autoridad por los que pueden ser prestados por otras personas físicas ó morales.

La selección de cualquiera de estas formas se hace considerando los recursos disponibles, así como la capacidad técnica, humana y financiera del Ayuntamiento.

Para otorgar alternativas de acción a los Ayuntamientos, en materia de prestación de los servicios públicos, se establecen las posibles formas de administrar los servicios públicos municipales, entre las que destacan:

- Administración directa.
- Concesión.
- Colaboración.
- Convenios Estado-Municipio.
- Asociación Intermunicipal.
- Organismo descentralizado.

A continuación se describen los elementos y características de estas formas de administración. Cabe señalarse que la descripción de la administración directa y la concesión, por su relevancia para este trabajo, son objeto de un tratamiento más detallado en apartados subsecuentes.

#### **COLABORACION.**

Esta forma de administración implica que la comunidad y el Ayuntamiento en coordinación, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

Esta forma garantiza una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento del servicio público, para lo cual corresponde a las autoridades municipales promover y garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria mediante la ejecución del trabajo de manera coordinada con las autoridades municipales.

#### **CONVENIO ESTADO-MUNICIPIO.**

El Convenio es un mecanismo de tipo administrativo por medio del cual el Municipio acuerda con el Estado transferir total ó parcialmente la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos tanto financieros como técnicos y humanos le resulta difícil atender en forma directa.

Este Convenio entre los Ayuntamientos y el gobierno del Estado se debe apegar a las disposiciones contenidas en la Constitución Política del propio Estado y su correspondiente Ley Orgánica Municipal.

Es importante señalar que el fundamento primario para celebrar convenios

de coordinación Estado-Municipio tiene su base constitucional a nivel federal en la fracción VI del artículo 116 que establece a la letra: "La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior".

En el ámbito estatal, por lo general, las Constituciones respectivas sustentan en términos semejantes la coordinación para la prestación de servicios públicos, entre el Estado y sus Municipios.

En las Leyes Orgánicas Municipales existen generalmente disposiciones relativas a la celebración de convenios para coordinar acciones específicas en materia de prestación de servicios públicos.

El convenio de colaboración Estado-Municipio contiene:

- "- Una descripción detallada del servicio o servicios sujetos a los convenios.
- Los puntos resolutivos del Acta de Cabildo.
- Las acciones que se comprometen a desarrollar tanto el Estado como el Municipio.
- Derechos y obligaciones del Estado y Municipio en el convenio.
- Tiempo de vigencia así como formas de terminación y suspensión
- Bases económicas para su prestación.
- Bases laborales de los servidores públicos que participen."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> I.N.A.F.-BANOBRA. Op.Cit. p.46

Asimismo para la celebración del convenio, el Municipio debe considerar que no exceda el periodo de tres años de la administración municipal y que si excede este lapso se cuente con la autorización del Congreso local; se debe considerar también la posibilidad de prorrogar el convenio con la ratificación que hagan las administraciones siguientes al periodo que se acordó.

#### **ASOCIACION MUNICIPAL O INTERMUNICIPAL.**

Consiste en la unión de dos ó más Municipios de una misma entidad federativa. Tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio que un sólo municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente, por la complejidad ó insuficiencia de recursos para la operación de ese servicio.

Esta forma de prestación tiene como fundamento el acuerdo entre los Ayuntamientos, sujeto a las leyes federales ó estatales en la materia y la Ley Orgánica Municipal, considerando básicamente los puntos que a continuación se enuncian:

- "- El tipo de servicios que pueden prestarse por asociación.
- Las limitaciones para asociarse.
- Las condiciones en que pueden celebrarse la asociación.
- Los plazos de los compromisos respectivos."<sup>14</sup>

Para que los Municipios acuerden asociarse se recomienda, además de un acuerdo expreso de voluntades, conocer con precisión el impacto jurídico y administrativo para los Ayuntamientos, así como las ventajas y desventajas operativas en el servicio que se deriven de la asociación.

---

<sup>14</sup> Idem.

Entre las posibles ventajas que ofrece esta forma de administración, destacan la reducción de costos en obras y facilitar a Municipios con recursos muy limitados unirse con otros para potenciar sus esfuerzos.

### **ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

Los organismos públicos descentralizados del Municipio son aquellas unidades administrativas propuestas por el Ayuntamiento en sesión de cabildo y autorizadas por la Legislatura del Estado, que tienen como propósito cumplir una determinada función en la actividad del gobierno municipal.

Ejemplo de este tipo de entidades son los organismos de agua potable y alcantarillado de numerosos municipios.

La creación de organismos descentralizados auxilia a la estructura de la organización municipal y permite la transferencia de funciones para la prestación de servicios públicos.

Los organismos descentralizados que realizan la prestación de un servicio público tienen básicamente las siguientes características:

- a) Poseen personalidad jurídica y un patrimonio propio.
- b) Operan con un reglamento interior propio.
- c) Están capacitados para legalmente contar con una estructura administrativa independiente de la del Ayuntamiento.<sup>15</sup>

Por las características de autonomía y flexibilidad en su operación se puede lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gobierno municipal, ya que este tipo de organismos actúan de una manera más dinámica que la administración burocrática municipal.

---

<sup>15</sup> I.N.A.P.-BANOBRA, Op.Cit., p.47

Es importante señalar que independientemente de que este tipo de organismos gocen de una personalidad jurídica distinta a la del Ayuntamiento, cuenten con un patrimonio propio (aunque funcionen con recursos públicos) y tengan un autogobierno que les permite autonomía jerárquica frente a la administración central municipal; su actuación, como órganos públicos, siempre estará sujeta a un control o tutela por parte del gobierno municipal.

Al respecto, no hay duda al mencionar que sobre estos organismos existen controles directos o aislados, que se encuentran previstos generalmente en la ley que los crea. A título de ejemplo, se menciona la comparecencia de directivos y la existencia de mecanismos presupuestales, que tienen por objeto supervisar que este tipo de órganos realicen su tarea de manera eficiente, que cumplan los cometidos para los cuales fueron creados o que hagan un manejo adecuado de su patrimonio.

Para fundamentar lo anterior, se cita el siguiente fragmento de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Art.89.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones de su competencia previstas en la ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por el Ayuntamiento. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Art.90.- Los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine, y deberán cumplir los requisitos señalados en esta ley, éstos servidores públicos preferentemente serán vecinos del municipio."

## **1.4.- LA ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

### **1.4.1.- CONCEPTO.**

La administración directa constituye la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos, ya que significa que éstos absorben totalmente la responsabilidad y con ello el gasto que implica prestar el servicio público, de tal forma que deben contar con una estructura adecuada que garantice la planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, así como los elementos humanos y financieros para atender directamente la prestación de los servicios.

### **1.4.2.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.**

Bajo esta forma de administración, el Ayuntamiento deberá contar con una unidad para atender los servicios públicos.

Esta unidad se crea por Acuerdo de Cabildo y depende directamente del Presidente Municipal. El titular es nombrado por el Presidente Municipal y opera con personal, recursos financieros y materiales que se le asignan por la vía del presupuesto de egresos.

Esta unidad puede ser denominada, dependiendo de la complejidad de la estructura municipal: Oficina, Dirección ó Departamento. En el caso de algunos Municipios urbanos ó metropolitanos puede existir especialización aún dentro de esa estructura, como en el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, México, donde existe una Dirección de Servicios Públicos, dos Subdirecciones: Técnica y Administrativa y cinco oficinas.

Debido a que los costos de operación son absorbidos por el Municipio, éste debe jerarquizar los servicios, para identificar aquellos que sean prioritarios para los habitantes.

Para asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio municipal, el Ayuntamiento debe analizar a fondo su capacidad financiera, técnica y humana, pues el establecimiento, operación, conservación y mantenimiento deben ser cubiertos con recursos municipales. Además, debe considerar la proyección en la demanda de la comunidad y su posible capacidad de respuesta y participación de ésta en los servicios.

Asimismo, es recomendable que el Ayuntamiento considere las fuentes de financiamiento y asesoría técnica posible a la que pueda recurrir, ya sea el gobierno estatal ó federal.

Resulta importante señalar, debido al carácter específico de ciertos servicios públicos, que cada legislación estatal, determina cuales son los que deban administrarse en forma directa por el Ayuntamiento; en el caso del Estado de México, el artículo 126 establece que:

"La prestación de los servicios deberá 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."

## 1.5.- LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

### 1.5.1.- CONCEPTO.

El término "concesión" proviene del vocablo latín *concesio*, derivado de *concedere*; conceder término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones.<sup>16</sup>

Para este estudio, la **concesión** es entendida como el instrumento a través del cual, el Municipio -como autoridad otorgante- confía a una persona física ó moral, que se denomina concesionaria, la prestación ó manejo del servicio público, bajo el control de la autoridad municipal.

### 1.5.2.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.

Del concepto señalado anteriormente se desprende que en la concesión figuran elementos de dos tipos:

- a) personales, que se refiere a los entes que participan en el acto; y
- b) jurídicos, que son las partes legales del acto de concesión.

Los elementos personales de la concesión son el concedente (órgano estatal), y el concesionario (particular).

"El concedente es la autoridad que originalmente es depositaria de la función de servicio público que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona de entre

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, *Op.Cit.* p.269

varios solicitantes y después de valorar una serie de factores predeterminados en las leyes para normar su criterio de decisión.

El concedente puede ser la Federación, alguna entidad federativa o el Municipio. El concesionario, es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión.<sup>17</sup>

Para mencionar los elementos jurídicos de la concesión resulta importante referir que las diversas fuentes consultadas coinciden en afirmar que la concesión es un acto jurídico mixto, compuesto por tres elementos:

Un acto reglamentario mediante el que se fijan las normas a las que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de éste quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades en la prestación del servicio y derechos de los usuarios.

El segundo elemento; el acto condición, es el que, como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece.

Finalmente existe en la concesión un tercer elemento; el contrato, "cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración. Con el contrato se determinan las ventajas económicas del concesionario y se protegen y garantizan sus inversiones."<sup>18</sup>

Es importante destacar que en el contrato de concesión; la autoridad concedente, en nuestro caso, el Ayuntamiento, debe atender ciertas consideraciones generales, entre las que destacan:

- La adjudicación se hace por medio de licitaciones públicas debidamente convocadas,

---

<sup>17</sup> Martínez Morales, *Op.Cit.* p 261

<sup>18</sup> Castañeda Castañeda, "Comentarios respecto de la ..." en *Revista del INDETEC* p. 36

- Delimitación precisa del servicio público sujeto a concesión,
- Medidas que el concesionario toma para asegurar el buen funcionamiento, la continuidad y la generalidad del servicio,
- Sanciones a las que el concesionario se haría acreedor en el caso de encontrarse irregularidades en la prestación del servicio,
- Mecanismos de vigilancia por parte del Ayuntamiento, tanto en lo relativo a la prestación del servicio como el pago de los impuestos y derechos correspondientes por el concesionario,
- Tarifas, forma de modificarlas y contraprestaciones que tenga que cubrir el beneficiario,
- Fianza o garantía que tenga la obligación de otorgar el concesionario para responder por el funcionamiento de la concesión; y
- Bases para la posible municipalización del servicio concesionado.

Cabe hacer notar que en todo momento, durante la concesión, la autoridad; el Ayuntamiento, conserva ciertas atribuciones reglamentarias para realizar cambios a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento.

Las condiciones de concesión de los servicios públicos, que se formalizan mediante la suscripción de un contrato, que contemple las disposiciones establecidas en la legislación: Ley Orgánica Municipal, como:

- Determinación clara del servicio que se concesiona.
- Duración de la concesión, causas de caducidad y pérdida de la misma.
- Impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
- Vigilancia que el Ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio; y

- Exposición de los casos en que se declare un servicio como causa de utilidad pública.

En esta forma de prestación del servicio público, la forma de organización interna del concesionario para prestar el servicio queda fuera de la administración municipal, afectándola solamente en aquellos casos en que no sean respetados los términos y condiciones de la concesión ó no sean satisfechas las necesidades de la población.

Del contexto anteriormente descrito se desprenden las siguientes características de la concesión de servicios públicos:

- a) Permite al particular desempeñar determinadas actividades que son propias del Estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales.
- b) Intervienen dos elementos personales: que son el concedente (órgano estatal) y el concesionario (particular que acepta la concesión).
- c) Tiene un límite temporal; es decir, al término del plazo fijado en el contrato de concesión cesan sus efectos, aunque es importante citar que, según el caso, la ley preve el otorgamiento de prórroga al concesionario.
- d) El concesionario, para ser sujeto de concesión, debe contar con personalidad jurídica, ya sea física o moral; esto es, capacidad para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones.
- e) La concesión tiene un carácter personal, por lo que el concesionario deberá ejercerla directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.
- f) Es otorgada conforme a un procedimiento y se formaliza mediante la firma de un contrato, en el que se establecen, delimitan y regulan, los derechos y obligaciones de las partes.

g) El presunto concesionario debe demostrar al órgano estatal, en nuestro caso, al Ayuntamiento, contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros para la prestación del servicio y demostrar además su subsistencia durante el tiempo de la concesión.

h) El concesionario recibe de los usuarios, a cambio del servicio, una tarifa previamente aprobada por la autoridad.

**1.6.- ESQUEMA COMPARATIVO ENTRE LA ADMINISTRACION DIRECTA Y LA CONCESION DE UN SERVICIO PUBLICO.**

ASPECTO	ADMINISTRACION DIRECTA	CONCESION
PLANEACION Y PROGRAMACION	El Ayuntamiento integra un Plan de Desarrollo Municipal trienal y en ese marco la administración municipal elabora programas operativos anuales. La presupuestación anual, control y evaluación periódicas son realizadas por las áreas que tiene la administración municipal para cada materia; Tesorería Municipal, Dirección de Administración, Planeación, Contraloría Interna.	El Ayuntamiento planea la cobertura del servicio y la legislación estatal, el Banco Municipal y el contrato correspondiente determinan los términos de prestación. El concesionario elabora sus programas internos de trabajo para administrar su concesión.
ORGANIZACION DEL AREA QUE PRESTA EL SERVICIO	Las unidades administrativas que operan los servicios públicos se crean por acuerdo de Cabildo. Forman parte de la estructura orgánica de la administración municipal. El titular de dicha unidad es nombrado por el Presidente Municipal.	El concesionario, persona física o moral posee facultades para organizarse internamente como lo considere conveniente.
RECURSOS HUMANOS	El personal que opera los servicios públicos son servidores públicos municipales. El Ayuntamiento se encarga de cubrir sus percepciones con presupuesto municipal y sus relaciones laborales se rigen por el derecho público.	El personal que opera el servicio público concesionado puede ser la misma persona física o moral concesionaria o sus empleados. Sus relaciones laborales las rige el Derecho Privado.

ASPECTO	ADMINISTRACION DIRECTA	CONCESION
RECURSOS MATERIALES	El equipo, maquinaria y herramientas con que se opera el servicio público son bienes públicos municipales y las inversiones que se realizan incrementan el patrimonio municipal. Su mantenimiento y conservación son responsabilidad de la administración municipal.	Los bienes muebles para la operación del servicio son propiedad del concesionario; el Ayuntamiento se reserva el derecho de municipalización del servicio con reversión de bienes, previa indemnización de los mismos al concesionario.
RECURSOS FINANCIEROS	El Ayuntamiento cubre íntegramente los gastos que implica la operación del servicio. Los recursos financieros se asignan por la vía del presupuesto de egresos que anualmente aprueba el mismo Ayuntamiento.	El concesionario es responsable de cubrir los gastos para la operación del servicio. Su fuente de financiamiento son las contraprestaciones económicas que recibe de los usuarios. En el caso del servicio público de recolección de basura, por ejemplo, se complementa con los ingresos que recibe por la venta o procesamiento de algunos desechos sólidos.
DIRECCION	Dependiendo de la complejidad de la administración municipal, puede variar el nivel jerárquico del responsable de la operación de los servicios. Director de Servicios Públicos u Oficina de Servicios Públicos, quien depende directamente del Presidente Municipal.	El concesionario, de acuerdo con su organización interna nombra uno o varios responsables que le deberán reportar directamente a él como titular de la concesión.

ASPECTO	ADMINISTRACION DIRECTA	CONCESION
CONTROL Y EVALUACION	El área responsable de operar el servicio, evalúa periódicamente al mismo, tomando sus propias medidas correctivas ó bien, atendiendo las indicaciones de otras instancias de la administración municipal, como pueden ser la Contraloría Interna, Regidores ó el propio Presidente Municipal.	El concesionario debe organizarse internamente para realizar la prestación del servicio en los términos convenidos con la administración municipal, para lo cual deberá contar con mecanismos periódicos de evaluación y control.
USUARIOS	Se relacionan directamente con la administración municipal como beneficiarios del servicio. Por lo tanto, es importante que el gobierno municipal tenga presente que gran parte de su imagen dependerá de la calidad y oportunidad con que se preste el servicio a la comunidad.	Reciben el beneficio del servicio público por medio del concesionario teniendo como medio de relación, la tarifa regulada y autorizada por la administración municipal.

## **1.7.- EL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA.**

### **1.7.1.- DEFINICION E IMPORTANCIA.**

Este servicio público consiste, como su nombre lo indica en la recolección de los desechos orgánicos e inorgánicos que en forma de basura, generan los habitantes del Municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en casas habitación, oficinas, industrias, hospitales, mercados, etc.

Para efecto de este trabajo, resulta conveniente referir que el servicio de limpia es considerado operativamente diferente al de recolección de basura, aunque sus fines sean homólogos.

El servicio de limpia consiste en el mantenimiento de las condiciones aseadas de los lugares públicos: calles, banquetas, plazas, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas.

La importancia de los servicios de limpia y recolección de basura radica en que con éstos, se conservan las condiciones sanitarias y ambientales que promueven el bienestar comunitario. No solo influyen en el aspecto estético y ecológico, sino que, son elementos que tienen impacto directo en la salud pública y la seguridad de peatones y vehículos, e incluso favoreciendo el desarrollo turístico del lugar.

### **1.7.2.- ADMINISTRACION DEL SERVICIO.**

El cumplimiento de las funciones de recolección de basura es realizado por conducto de un órgano o entidad pública o concesionada dependiendo de la modalidad adoptada para la prestación del servicio.

Generalmente, las áreas responsables de la operación del servicio de recolección de basura y limpia dependen de un mismo responsable, que, en función de la complejidad de la estructura municipal, puede ser jefe de oficina o Departamento del área de servicios públicos.

De tal forma que encontramos por lo general que el área responsable de este servicio se divide funcionalmente en dos "subáreas" operativas: limpia y recolección de basura.

El servicio de recolección de basura se realiza mediante la operación de tres fases:

- a) **Recolección;**
- b) **Transporte; y**
- c) **Disposición final de desechos.**

**a) Recolección.**

Se refiere a las formas y métodos para acumular la basura que se origina en domicilios, industrias, hospitales, escuelas, comercios y demás fuentes generadoras de desechos, en espera de ser recolectadas por las unidades responsables del servicio.

Este procedimiento no es responsabilidad exclusiva de los prestadores del servicio, en razón de que la comunidad es responsable de la recolección, almacenamiento y manejo intradomiciliario de la basura producida por ella misma.

En términos genéricos puede definirse a la recolección como el conjunto de actividades que realizan los responsables de la operación del servicio, para retirar los residuos desde el lugar donde son depositados por el productor, hasta su descarga en los sitios de disposición final

Para la realización adecuada de un proceso de recolección es importante conocer diversos factores, tales como el número de habitantes por zona; características físico-químicas de los desechos, para evitar hacer uso inadecuado de residuos tóxicos; los hábitos, costumbres de la comunidad y sus actividades económicas, para hacer programaciones del servicio que respondan a esas necesidades; conocer además las condiciones geográficas y sistemas viales de la zona, por citar algunos elementos.

Existen básicamente cuatro métodos para recolección de basura, que se muestran en el siguiente esquema y cuya selección y aplicación dependerá de la consideración que se haga de los factores descritos:

### METODOS PARA RECOLECCION DE BASURA

TIPOS ASPECTOS	DE PARADA FIJA	DE ACERA	ESPECIAL O INTRADOMICILIARIA.	POR CONTENEDORES
¿EN QUE CONSISTE?	Consiste en recoger la basura en las esquinas de las calles. La cuadrilla de recolección anuncia la llegada del camión con una campana; los usuarios atienden al llamado y entregan su basura. El camión termina la recolección en una parada y continúa en las siguientes esquinas o lugares previamente fijados, efectuando la misma operación.	El camión recolector de basura circula en la calle a una velocidad baja; los usuarios depositan previamente sus botes o bolsas con basura sobre la acera; los operarios por su parte recogen los recipientes y vacían los residuos al camión y regresan los botes al mismo sitio, repitiendo la operación en una ruta señalada.	Los operarios penetran en los predios a recoger los residuos. Es recomendable para lugares donde se generan grandes cantidades de basura; como son hospitales, escuelas, restaurantes, establecimientos comerciales.	Consiste en la recolección directa en depósitos ubicados en mercados, fabricas, hoteles, hospitales y unidades habitacionales. Con este método se requiere la utilización de camiones especiales que recojan y vacíen la basura mecánicamente a la caja receptora del camión.
¿QUE VENTAJAS OFRECE?	Bajos costos de operación y una amplia cobertura de servicio.	Escasas molestias para el usuario.	Puede representar una fuente de ingresos adicionales.	Rapidez en la recolección de basura en lugares donde se generan gran cantidad de desechos.

TIPOS ASPECTO	DE PARADA FIJA	DE ACERA	ESPECIAL O INTRADOMICILIARIA	POR CONTENEDORES
¿QUE DESVENTAJAS PRESENTA?	Lentitud en el servicio y cooperación obligatoria de los usuarios en la operación.	Se pueden esparcir los desechos en la vía pública en el caso de que la unidad de recolección no se presente.	Es muy selectivo.	Se requiere un tipo especial de vehículos que solo pueden ser adquiridos en Municipios con gran solvencia económica. Además de que en caso de no vaciar periódicamente los contenedores se corre el riesgo de crear focos de contaminación.

#### b) Transporte.

Consiste en el traslado de los desechos desde los lugares de recolección hasta los sitios de disposición final, como pueden ser tiraderos, plantas de reciclado o incineración.

Para realizar eficientemente esta parte del servicio, es necesario que la entidad que preste el servicio; Ayuntamiento ó particulares, cuenten con el número, capacidad y características del equipo de transporte, que demanden el tipo de desechos, volumen y medio físico. Al respecto es importante considerar la distancia de recorrido de las unidades, debido a que este factor incide directamente en los costos de operación del servicio.

#### c) Disposición final.

Es la última etapa del servicio y consiste en colocar los residuos sólidos en los lugares destinados para tal efecto.

Los sistemas de disposición final que más se utilizan son los tiraderos municipales. En nuestro país este tipo de disposición de basura es común en la mayoría de los asentamientos medianos y grandes.

A estos tiraderos se les conoce también como "tiraderos a cielo abierto", en los cuales se deposita la basura recolectada durante el día por las unidades y en algunos casos se extiende y se aplana. Por su simplicidad es un sistema de bajo costo; sin embargo, presenta consecuencias nocivas para la comunidad y el ambiente, tales como:

- Generación de malos olores y gases tóxicos que pueden provocar incendios.
- Proliferación de insectos, roedores y otras plagas que se multiplican con la basura.
- La acción de la lluvia hace que los elementos dañinos se filtren ó mezclen con posibles corrientes de agua superficiales o que en ocasiones contaminen los mantos freáticos.
- Atraen la presencia de pepenadores que generalmente se asientan cerca de los tiraderos y constituyen un problema social, por sus condiciones de subsistencia.

Con el propósito de mostrar las posibles alternativas que tiene el gobierno municipal para atender este proceso, a continuación se describen, brevemente otras formas para la disposición de los desechos, cuya selección, se subraya, debe considerar tres tipos de factores:

- "a) Sanitario, para evitar los problemas de contaminación ambiental y de salud pública.
- b) Económico, que permita determinar las posibilidades para costear algún sistema; y

c) Técnico, para seleccionar las técnicas más convenientes con el personal capacitado y equipo adecuado.<sup>119</sup>

Partiendo del principio de que parte de la basura que se genera se puede utilizar, es importante que exista inicialmente una separación de la misma, para rescatar los materiales reciclables como:

Vidrio; se utiliza para fabricar botellas.

Fierro y lata; se utiliza para fundirlo.

Plástico; puede utilizarse para la fabricación de recipientes.

Trapo; se puede utilizar para la limpieza de maquinaria.

Madera; se utiliza para la fabricación de cimbra y soportes.

Cartón y papel; se recicla para fabricar empaques, cajas y bolsas.

Materia orgánica; se utiliza para la elaboración de composta.

A partir de esa selección se puede proceder a determinar un método adecuado de tratamiento.

Este tratamiento de residuos sólidos se entiende como la transformación que se aplica a éstos, por medio de algún método específico, con el propósito de aprovechar o eliminar algunos materiales contenidos en la basura.

Los procedimientos para tratamiento de residuos más comunes son:

**Incineración.** Consiste en eliminar la mayor parte del volumen de los residuos mediante su combustión o quemado, con el cual los desechos se convierten en gases o cenizas que disminuyen su volumen. Esta incineración se procura no hacerla a cielo abierto, ya que puede generar problemas de contaminación o la posibilidad de extenderse como incendio a otras áreas fuera del tiradero.

---

<sup>119</sup> I.N.A.P.-BANOBRAS, Op. Cit. p.111

Entre las ventajas que presenta la instalación de una planta incineradora de basura destacan, el ahorro de malos olores y otros efectos contaminantes.

**Composta y reciclaje.** Se refiere a las plantas industrializadoras de basura que tienen como finalidad producir un mejorador de suelos conocido como "composta", que se comercializa como fertilizante de gran calidad, debido a su contenido de Nitrógeno, Fósforo, Potasio; elementos útiles para la regeneración y mejoramiento de suelos.

Este concentrado (composta), se obtiene mediante la fermentación (acción de las bacterias en presencia de aire), de la materia orgánica contenida en la basura

Como puede observarse, para producir composta se requiere de maquinaria y técnicas especializadas, que implican altos costos de inversión y de operación, que sin embargo pueden resultar redituables para particulares.

**Relleno sanitario.** Es un procedimiento que consiste en distribuir la basura en una área especial, generalmente el mismo tiradero, cubriéndola con capas camadas de tierra ó arena de 20 a 30 centímetros. Si el terreno destinado para el relleno se satura, se cubre la superficie con una capa de tierra, llamada cubierta final que debe quedar a nivel medio del suelo de la zona.

Este método es higiénico y aunque requiere la utilización de maquinaria especial para remover la basura, como tractores y bulldosers, resulta económico comparado con sus beneficios, ya que permite convertir lo que pudiera ser un terreno inútil, el del tiradero, en campos para construcción de áreas verdes, parques deportivos o incluso zonas habitacionales.

## II.- LA COMPOSICION MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

### 2.1.- EL ESTADO DE MEXICO. CONDICIONES GENERALES Y CARACTERISTICAS.

#### 2.1.1.- GEOGRAFICAS.

"El Estado de México se localiza en la zona central de la República Mexicana; en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Su capital es Toluca de Lerdo.

La altitud en las cabeceras municipales fluctúa entre los 1,330 y 2,800 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.)."<sup>1</sup>

Colinda al norte con los Estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos, al oeste con Guerrero y Michoacán, así como con el Distrito Federal al que envuelve en sus partes norte, este y oeste.

La extensión territorial del Estado es de 21,355 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 1.09% del total del país y ocupa el 25o. lugar en extensión territorial, respecto a los demás Estados.

*Ver 39 Bis.*

---

<sup>1</sup> México, Secretaría de Gobernación, Los Municipios del Estado de México, p.11



La hidrografía del Estado comprende tres grandes cuencas: Lerma, que ocupa el 27.3% de la superficie estatal; Balsas con 37.2% y Pánuco 35.5%.

Existen además otros recursos hidrológicos como son Presas y manantiales.

Desde el punto de vista climatológico, en el Estado se identifican climas templados, húmedos y subhúmedos, climas semifríos, cálidos y semicálidos; oscilando la temperatura media anual entre los 12 y 18 grados centígrados.

La orografía del Estado es muy variada; hay grandes planicies y cuatro grandes sistemas montañosos.

La Sierra Nevada, donde se localizan los volcanes Popocatepetl (5,452 m.), e Iztaccíhuatl (5,286 m.); Sierra de Patlachique-Jultepec; Ajusco y Sierra de Xinantécal.

El suelo está compuesto por rocas de origen metamórfico y sedimentario, representado por terrenos areniscos y calizos.

"Del total de la superficie (2'141,400 has.): el 38.1% es destinado a la actividad agrícola, el 34.9% a la forestal, el 16.7% a la actividad pecuaria y el 10.3% es industrial, urbano, arqueológico y otros usos. En relación con la tenencia de la tierra el 40.32 % es ejidal."<sup>2</sup>

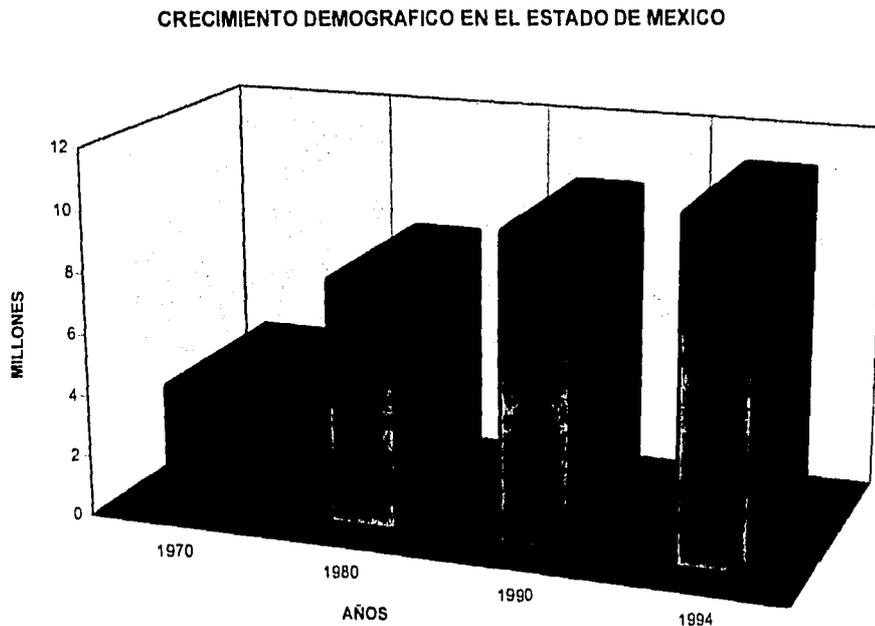
---

<sup>2</sup> México. Secretaría de Finanzas y Planeación. *Panorámica socioeconómica*....p.38

### 2.1.2.- DEMOGRAFICAS.

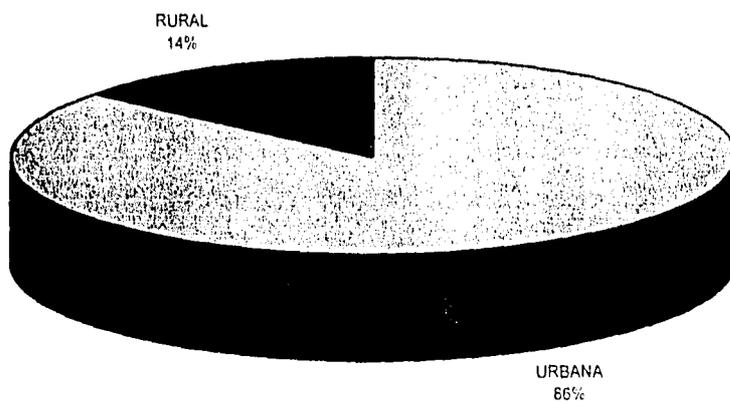
Según los datos obtenidos con el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, la población hasta ese año en el Estado era de 9'815,795 habitantes, misma que representa uno de los crecimientos demográficos más acelerados del país; pues de acuerdo con información de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado; para 1994 la población asciende a aproximadamente 11 millones.

Es importante destacar que el acelerado crecimiento demográfico que se presenta en la entidad no es resultado de un crecimiento natural de la población: es decir, por un incremento de la natalidad, sino que obedece fundamentalmente a un intenso fenómeno migratorio.



La composición por sexos es relativamente equilibrada y más del 90% fluctúa entre 15 y 64 años de edad. Para 1994 se estima una densidad poblacional de 523 habitantes por kilómetro cuadrado. En relación con el tipo de población, 85.71 por ciento corresponde a la urbana y el 14.29 por ciento a la rural, presentando un índice de población rural más bajo que el promedio nacional que es de 28.7%.

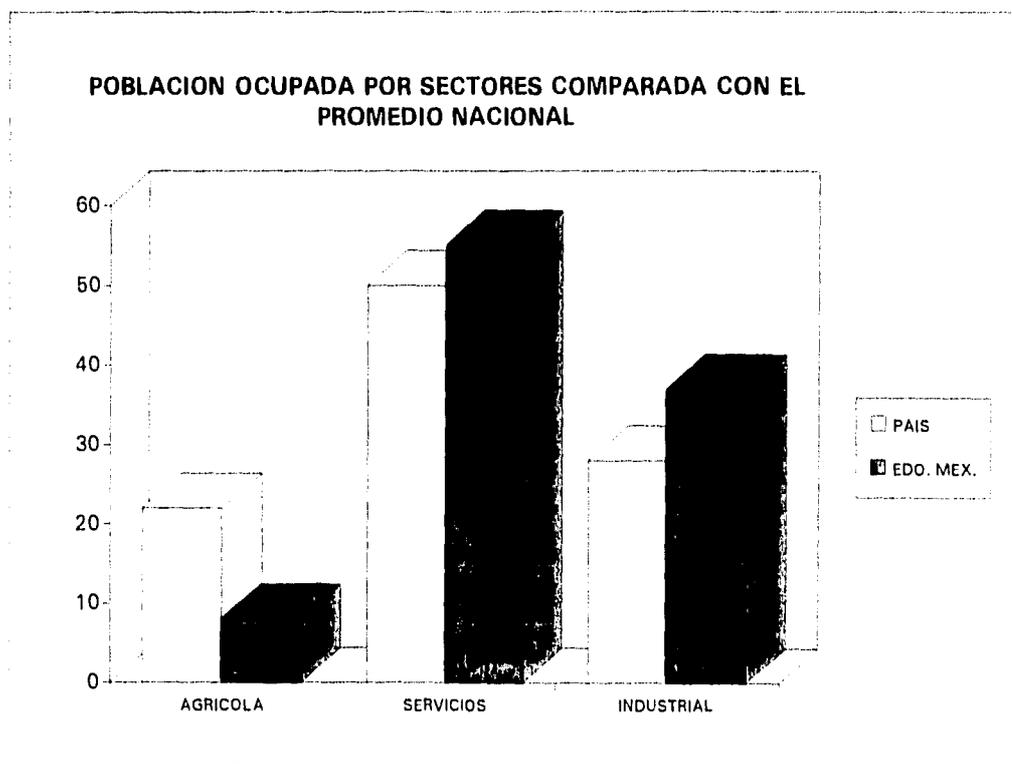
POBLACION EN EL ESTADO DE MEXICO POR TIPOS



### 2.1.3.- ECONOMICAS.

El Estado de México, ocupa un lugar preponderante en la composición de las principales actividades económicas del país, que se evidencia por la participación del Producto Interno Bruto Estatal (PIB), que en 1990, representó el 10% del PIB nacional.

La población económicamente activa (PEA), en 1990 ascendió a 3'248.982 personas; que se ocuparon por sectores; según se muestra en la siguiente gráfica:



La actividad industrial del Estado se integra por las siguientes ramas:

alimentos, bebidas y tabaco	17.27%
textiles y cuero	8.18%
madera y muebles	1.22%
papel, imprentas, editoriales	7.38%
química y plásticos	23.22%
minerales no metálicos	5.55%
metálica básica	5.19%
maquinaria y equipo	31.22%
otras	0.58%

\*Datos tomados de Panorámica socioeconómica del Estado de México, 1993.

En 1990 operaban en el Estado 109,770 unidades económicas, incluyendo comercio y servicios.

La actividad agrícola se caracteriza por la producción de:

cereales	90.47%
legumbres	1.88%
hortalizas	2.47%
forrajes	2.74%
frutas	1.03%
flores	0.01%

\*Datos tomados de la fuente citada anteriormente.

Asimismo en la actividad pecuaria se contó, hasta 1990 con 2'039,089 cabezas de ganado; destacando los tipos bovino, porcino y ovino. Se cuenta además con gran actividad en las áreas apícola y de aves de corral.

Cabe señalar que a pesar de no ser actividades preponderantes en el Estado, se encuentra la explotación de algunos yacimientos mineros de oro plata, cobre, plomo

y zinc. Además se encuentra en la actividad turística un potencial como fuente de ingresos, gracias a los atractivos naturales, históricos, arqueológicos, arquitectónicos y artesanales que hay en la entidad.

#### 2.1.4.- POLITICO-ADMINISTRATIVAS.

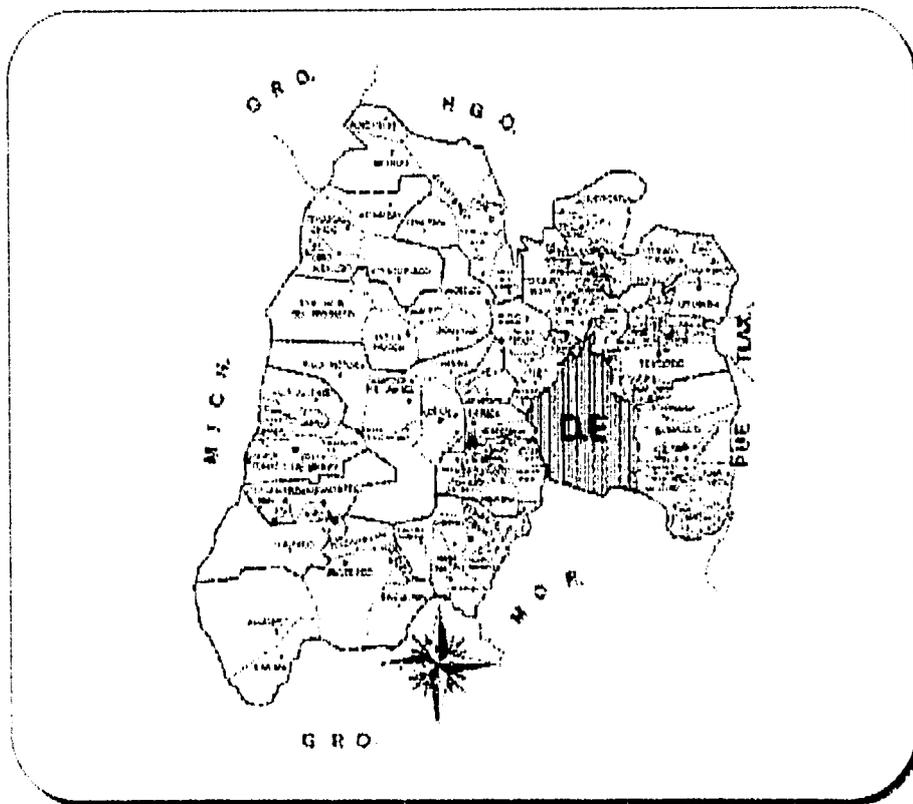
Con base en lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; se determinan las siguientes características:

- a) El Estado de México, como entidad federativa, está sujeto a las disposiciones de la Constitución del 5 de febrero de 1917, teniendo una acción concurrente, cooperativa y dependiente de la Federación en todo aquello que la Ley atribuye a los Poderes de la Unión (art. 3o.)
- b) El Estado de México es libre, soberano e independiente en su régimen interior (art.4o.)
- c) Los poderes públicos del Estado constituyen el gobierno del mismo y son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (art.35)
- d) El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denominará Legislatura del Estado, compuesta por 34 Diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 23 Diputados de representación proporcional (arts. 37, 38).
- e) El Poder Ejecutivo del Estado, se deposita en un solo individuo que se denominará Gobernador del Estado de México (art.74)
- f) Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un Cuerpo Colegiado, que se denomina Tribunal Superior de Justicia; en los Jueces de Primera Instancia y Jueces Municipales (art.100).

El calendario electoral del Estado de México señala como fecha de elección para Gobernador del estado, el primer domingo del mes de julio de cada seis años, para tomar posesión el 16 de septiembre del año de la elección. Los Diputados locales

son electos el segundo domingo de noviembre, de cada tres años, tomando posesión el 5 de diciembre del mismo año. El cuerpo de gobierno municipal; los Ayuntamientos: Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores, son elegidos también el segundo domingo de noviembre de cada tres años y toman posesión el 1o. de enero del año siguiente a la elección.

El Estado se integra con 122 Municipios, encontrándose entre ellos un gran contraste de desarrollo. De tal forma que conviven en el Estado, Municipios como Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, con gran potencial económico, con Municipios rurales como Nextlalpan, Cocotitlán o Temascalapa, por citar algunos.



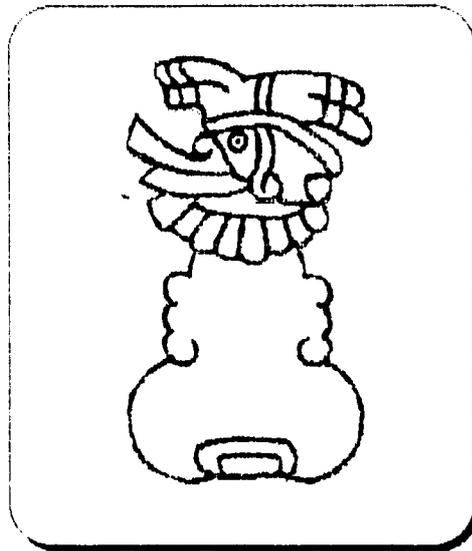
Tradicionalmente el Poder Ejecutivo Estatal así como las diferentes Legislaturas locales, han sido ocupadas mayoritariamente por representantes de Partido Revolucionario Institucional (PRI); sin embargo resulta destacable mencionar que en fechas recientes ha crecido la participación de los Partidos políticos de oposición, tanto en la ocupación de presidencias Municipales, casos de los Partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), así como en el enriquecimiento de la vida democrática local con su presencia, junto con otros Partidos de oposición, en las Regidurías, de gran parte de los Ayuntamientos de la entidad.

## 2.2.-EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS, MEXICO. CARACTERISTICAS.

### 2.2.1.- HISTORICAS.

La palabra "Ecatepec" procede del náhuatl "Ehécatl", que es la representación de Quetzalcóatl como "Señor de los Vientos o del Aire", "tepetl" es cerro y "c" en. Por lo tanto la definición y traducción completa es: "En el cerro consagrado al Dios del Viento o del Aire".<sup>3</sup>

Esta palabra dió origen al nombre del Municipio; cuyo glifo que a continuación se muestra: "está representado por un máscara bucal o disfraz de animal en forma de pico de ave, copete y un "joyel de viento". Estos elementos descansan sobre la representación de un cerro."<sup>4</sup>



Según testimonios arqueológicos; las culturas Tolteca, Teotihuacana, Chichimeca, Acolhua y Azteca ejercieron influencia sobre los antiguos pobladores de este

<sup>3</sup> Mexico, SEGOB., Los Municipios del Estado de Mexico, p.173  
<sup>4</sup> Idem.

Municipio, que tenían como actividades económicas preponderantes la agricultura, caza, pesca recolección y la producción de sal.

Durante la época conocida como el posclásico, que va del 900 al 1521 de nuestra era, Ecatepec estuvo bajo el dominio de varios Señoríos, entre ellos los de Xaltocan, Azcapotzalco y México-Tenochtitlán. Al respecto se tienen antecedentes de que los Aztecas, en su peregrinación, se establecieron temporalmente en territorio Ecatepeense, situado en las orillas del Lago de Texcoco, junto con otras poblaciones como Coatitla, Chiconautla, Xalostoc y Tulpelac, que en el transcurso del tiempo pasarían a formar parte del territorio municipal.

A la caída de Tenochtitlán, Ecatepec fue uno de los lugares que tomó como encomienda Hernán Cortés. En el año 1527 esta encomienda que Cortés había tomado la designó como dote a Leonor Moctezuma, hija de Moctezuma I.

Fue en esta época cuando se inició el proceso de evangelización. Así, los misioneros Dominicos llegaron a Ecatepec en 1532, Franciscanos y Agustinos en 1567.

Durante el virreinato, Ecatepec alcanzó la categoría de Alcaldía, en cuya jurisdicción estaban los pueblos de San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santo Tomás Chiconautla y Zumpango.

Es también en esta época cuando Ecatepec se instituye como Corregimiento, en 1706 en Alcaldía Mayor en 1767 y a finales de ese siglo en Marquesado.

Durante el movimiento de Independencia se registra en Ecatepec un importante acontecimiento; el fusilamiento del general insurgente José María Morelos y Pavón, el 22 de diciembre de 1815.

A partir de la independencia nacional, Ecatepec sufrió sustanciales cambios en su vida política. En 1824 se le designó Distrito Judicial, categoría que perdió un año después; 1825 al pasar a formar parte del Distrito de San Juan Teotihuacan.

Los datos más precisos sobre la instauración de Ecatepec al rango de Municipio, señalan que por Decreto de la Legislatura Estatal; el 13 de octubre de 1877, el pueblo de San Cristóbal Ecatepec fue elevado al rango de Villa y se dispuso que la Municipalidad llevara el nombre de Morelos.

A partir de los años 40 de este siglo, se inicia el proceso de industrialización nacional, que trajo como consecuencia el surgimiento de polos industriales, como el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Jalisco.

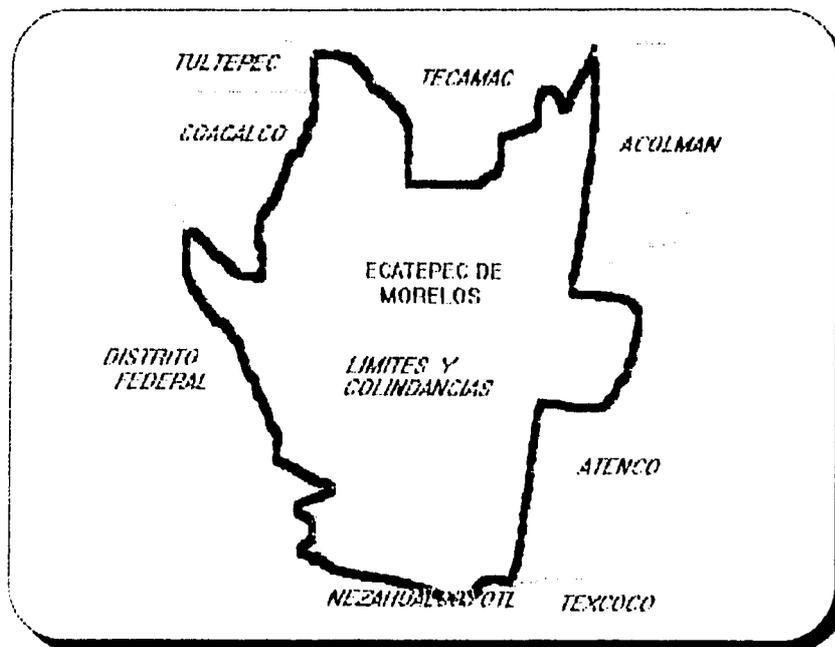
En 1952, el entonces Presidente de la República, Adolfo Ruíz Cortinéz, decretó la descentralización de las industrias del Distrito Federal al área metropolitana, siendo el Municipio de Ecatepec de Morelos, uno de los Municipios conurbados que recibieron algunos establecimientos industriales.

El día 4 de diciembre de 1980 la villa de Ecatepec de Morelos fue elevada, por la Legislatura local, a la categoría de ciudad.

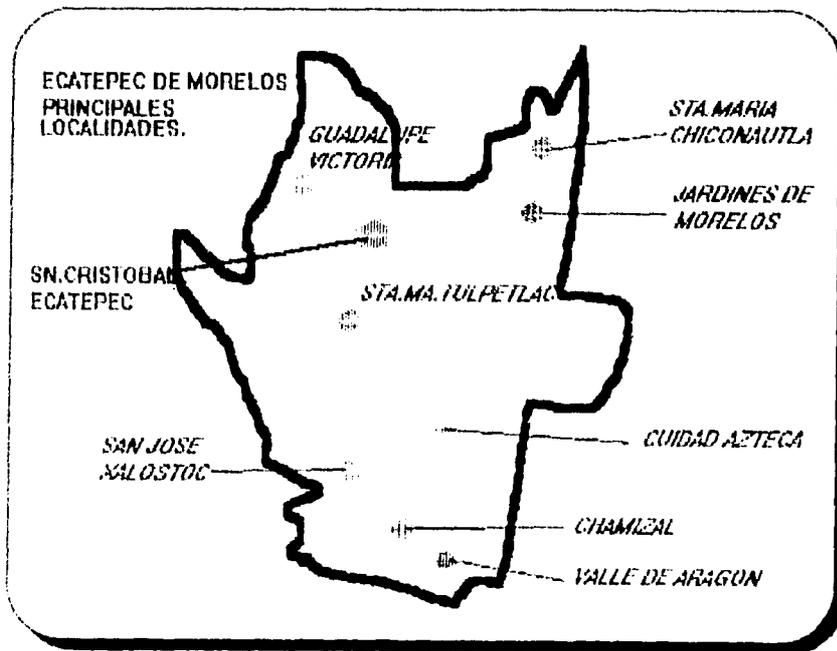
### 2.2.2.- GEOGRAFICAS.

#### LOCALIZACION.

El Municipio de Ecatepec de Morelos pertenece a la región de Texcoco; se ubica al oriente del Estado de México. Aproximadamente a una distancia de 25 kilómetros al norte de la Ciudad de México. La altitud de la cabecera del Municipio alcanza los 2,250 metros sobre el nivel del mar. La superficie del territorio municipal tiene una extensión de 155.49 kilómetros cuadrados. Sus límites y colindancias son al norte con los Municipios de Jaltenco y Tecámac; al sur Nezhualcóyotl, Distrito Federal y Texcoco; al este con Acolman y Atenco y al oeste con el Distrito Federal, Tlanepantla y Coacalco.



Este Municipio se integra por 207 colonias, 99 fraccionamientos, 6 pueblos, 6 ejidos, 2 rancherías, 11 barrios y 1 ciudad; siendo las principales: San Cristóbal Ecatepec (cabecera municipal), Santa Clara, San Agustín, Valle de Aragón, Santo Tomás Chiconautla, Jardines de Morelos, Valle de Aragón y Ciudad Azteca.



### Hidrografía.

Destaca el río de Los Remedios y las corrientes de numerosos arroyos, así como el gran canal del desagüe que proviene del Distrito Federal y cruza todo el Municipio. en el lado oeste de la localidad se encuentra situado el depósito de evaporación solar El Caracol, compuesto por las aguas del Lago de Texcoco.

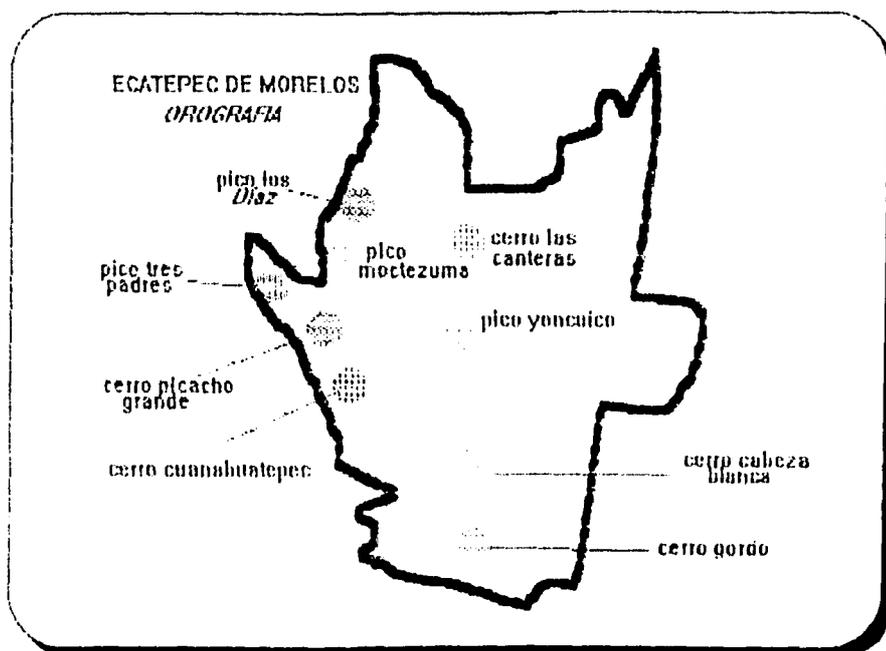
### Clima.

Tiene un clima templado subhúmedo, con lluvias en verano. Su temperatura media anual es de 13.8 grados centígrados, con máxima de 30 grados centígrados en los meses de marzo a julio. Se tiene cambios variables de temperatura que hacen que en invierno se registren mínimas de 7 grados centígrados.

La precipitación pluvial promedio anual es de 584 milímetros.

### Orografía.

El territorio en el que está situado el Municipio es planicie. Se ubica sobre la vertiente este de la sierra de Guadalupe y pertenece a parte de la cuenca de México.



**Flora.**

La vegetación es muy escasa en el Municipio, sólo en las partes altas y boscosas abundan los matorrales.

**Distribución del uso de suelo.**

Has.	SUPER- FICIE	AGRICOLA	PECUARIO	FORESTAL	URBANO	OTROS
<b>TOTAL</b>	15,549	1,702	117	1,890	8,612	3,228
%	100	10.94	0.75	12.15	55.38	20.77

Con estas cifras se muestra que existe un intenso proceso de urbanización en el Municipio pues más de la mitad de su territorio se agrupa dentro del rubro urbano: casas habitación, establecimientos comerciales, industriales y de servicios.

### 2.2.3.- DEMOGRAFICAS.

Considerando que el servicio de recolección de basura tiene como variable fundamental el número y distribución de la población, resulta importante conocer con detalle algunos datos sobre la misma.

Según el XI Censo General de Población y Vivienda - 1990, la composición poblacional del Municipio de Ecatepec de Morelos comparada con la estatal, refleja los siguientes resultados:

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ESTADO DE MEXICO	9'815,795	4'834,549	4'981,246
ECATEPEC DE MORELOS	1'218,135	600,410	617,725

Al respecto es importante hacer notar que este Municipio presenta un crecimiento demográfico muy acelerado, tal como se muestra con los siguientes datos:

AÑO	POBLACION
1960 .....	40,815
1970 .....	216,408
1980 .....	784,507
1990 .....	1'218,135
1993 .....	2'500,000
1994 .....	* 2'612,500

\* Proyección de la Dirección de Planeación e Informática Municipal.

La cercanía con la capital y su alto grado de desarrollo industrial hacen de Ecatepec una zona receptora neta de población a gran escala, lo que ha propiciado, con el transcurso de los años un crecimiento de la población en términos absolutos.

Así, en el año de 1960, el 58.7% de la población era originaria del Municipio; para 1970 este concepto representó el 46.4% y en 1980 solo el 39.5%.

La densidad poblacional es de 16,802 habitantes por kilómetro cuadrado, llegando a crecer en elevados porcentajes en las concentraciones urbanas.

En este Municipio se observa heterogeneidad de desarrollo entre las diferentes comunidades, de tal forma que se pueden observar concentraciones urbanas como San Cristóbal Ecatepec, Santa Clara, Ciudad Azteca, Valle de Aragón, donde se cuenta con la provisión, independientemente de su calidad, de todos los servicios públicos, mientras existen comunidades alejadas o circundantes a estos centros que carecen de los servicios básicos.

Un panorama de las condiciones municipales se revela con los datos obtenidos de un estudio realizado por la Dirección de Planeación e Informática Municipal, a finales del año 1992, donde se desprende que el 41% de las localidades carecen de pavimentación, 10% no cuenta con agua potable, 45% carece de alumbrado público y 30% no posee servicios de electrificación.

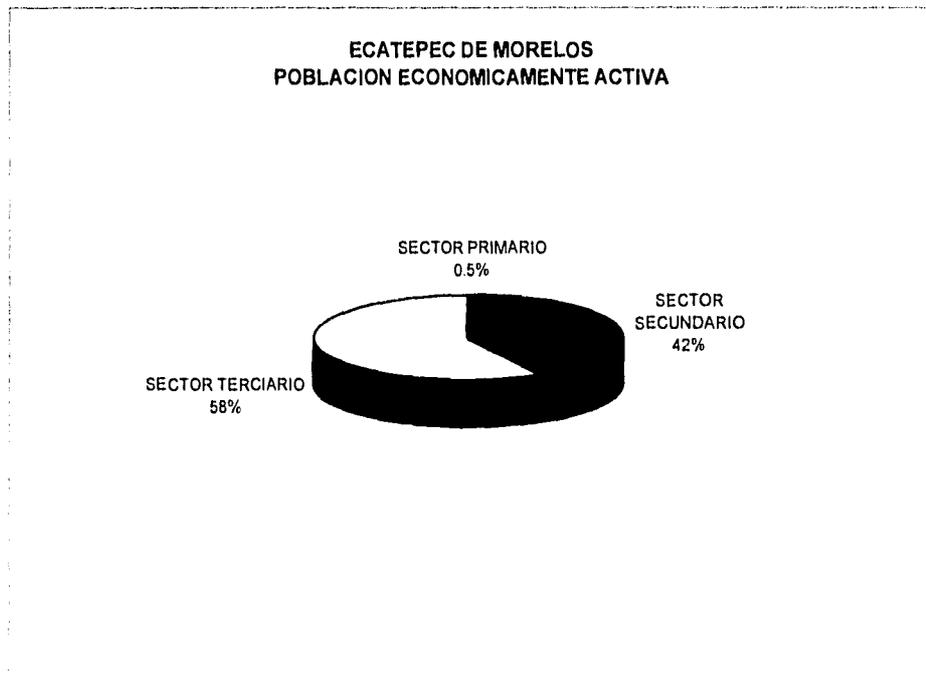
Asimismo, del total de las 238,311 viviendas particulares habitadas, el 84% fueron construidas con tabique, 9% con adobe, 2% con madera y 5% con otros materiales. Existe además un déficit de 225,000 viviendas; pues de las viviendas existentes, solo el 15% se encuentra en condiciones funcionales de habitación; 80% requiere algún tipo de acondicionamiento y el 5% necesita sustituirse.

**2.2.4.- ECONOMICAS.**

Según los datos del último Censo General de Población y Vivienda, existen en el Municipio 735,602 personas ocupadas, que se distribuyen sectorialmente como a continuación se muestra:

**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) EN ECATEPEC DE MORELOS.**

SECTOR PRIMARIO	3,678	= 0.5%
SECTOR SECUNDARIO	305,275	= 41.5%
SECTOR TERCIARIO	426,649	= 58.0%



De lo anterior se desprende que en Ecatepec de Morelos, las personas ocupadas se dedican fundamentalmente a actividades relacionadas con el comercio y servicios; así lo demuestra el rubro de transporte donde se cuenta con aproximadamente 1,659 establecimientos de este tipo.

En este sentido resulta conveniente señalar que las actividades terciarias: comercio, servicios(transporte), tienen una relevancia económica debido a que la mayor parte de la población municipal ocupada realiza sus actividades económicas en otros Municipios y el propio D.F.

Asimismo, en el Municipio, aunque a menor escala, se realizan actividades agrícolas, como el cultivo de maíz, cebada, frijol, remolacha, haba y calabaza, en proporciones descendentes.

Se cría también ganado vacuno, lanar y porcino.

Son también importantes las 1,729 industrias establecidas en territorio municipal, destacando las micro y pequeña industrias dedicadas al procesamiento de artículos relacionados con el tabaco, bebidas y alimentos. Por su parte en el comercio se encuentran desde pequeños centros de distribución, pasando por centros comerciales departamentales hasta una Central de Abasto, de considerables dimensiones por su volumen de distribución y ventas.

### **2.2.5.- POLITICO-ADMINISTRATIVAS.**

De acuerdo con su artículo 1o. del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno para el trienio 1994-1996, el Municipio de Ecatepec de Morelos, forma parte de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México.

Asimismo se determina que el Gobierno del Municipio "estará a cargo de un H.Ayuntamiento de elección popular directa" (art.25), que se integrará con un Presidente Municipal, dos Síndicos Procuradores y con el número de Regidores que establezcan las disposiciones aplicables; que a saber, determinan que sean 16.

Para despacho de los asuntos de orden administrativo, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes Dependencias, que conforman la Administración Municipal:

- 1.- Secretaría del H.Ayuntamiento.
- 2.- Tesorería Municipal.
- 3.- Dirección de Gobernación.
- 4.- Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 5.- Dirección de Educación y Cultura.
- 6.- Dirección de Desarrollo Social.
- 7.- Dirección de Bienestar Social.
- 8.- Dirección de Servicios Públicos.
- 9.- Dirección de Desarrollo Económico.
- 10.- Dirección de Administración.
- 11.- Dirección de Planeación e Informática.
- 12.- Dirección de Asuntos Jurídicos.

13.- Dirección de Seguridad Pública y Bomberos.

14.- Dirección de comunicación Social; y

15.- Contraloría Municipal.

En la práctica política, el Municipio de Ecatepec de Morelos, importante en la región por su potencial económico y densidad demográfica, ha sido dirigido por Presidentes Municipales de extracción priísta, apoyados por el sector popular del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I); fundamentalmente comerciantes y transportistas.

Para el trienio 1991-1993, la Presidencia Municipal fue ocupada por el P.R.I; sin embargo, se contó dentro del Ayuntamiento con algunos Regidores de oposición. Así, del total de 16 Regidores, 11 fueron priístas y uno por cada uno de los siguientes Partidos Políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

La administración del trienio 1994-1996, también con titularidad priísta en la presidencia municipal, cuenta con una composición similar en el Ayuntamiento, pues la única diferencia es que la Regiduría ocupada por el PPS, en el trienio pasado, pasó al Partido Verde Ecologista (PVE).

Esta composición municipal ha permitido a la Presidencia, gracias a su mayoría priísta en el Cabildo, gran margen de maniobra político-administrativa en su actuación.

Dentro de la participación política de la comunidad ecatepense, se observan las tendencias nacionales. Esto es, se encuentran los sectores mayoritarios típicos de

apoyo al Partido Revolucionario Institucional: tianguistas, transportistas, comerciantes, empresarios; mientras, a fechas recientes, la emergencia de los Partidos de oposición en la vida democrática se hace patente, de forma tal que en el Municipio se encuentran zonas, como son los fraccionamientos de clase media con apoyo ciudadano al PAN; mientras que zonas marginadas, donde el problema fundamental de gobierno es la carencia de servicios públicos, se afilian y participan en el PRD, particularmente en la organización denominada Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).

Es importante mencionar que gran parte de los conflictos políticos: gobierno-ciudadanía, que se suscitan en el Municipio, tienen como origen la falta o inadecuada provisión de servicios públicos.

### **III.- FUNDAMENTO NORMATIVO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN FORMA DIRECTA O CONCESIONADA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS, MEXICO.**

#### **3.1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Como ya fue citado, el origen primario de la normatividad que rige la actividad municipal se encuentra contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que establece:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público." (Art.28).

De igual forma en la Constitución General de la República se encuentran las bases para la organización municipal al establecer en su artículo 115 que:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre"

Asimismo consagra en su fracción II la personalidad jurídica del Municipio al determinar que "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

El reconocer que el Municipio tiene una personalidad jurídica propia significa la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.

La fracción III del mismo artículo 115, establece:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y Centrales de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e

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

Posteriormente se dispone que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Además de las citadas fracciones del artículo 115 constitucional, en el marco jurídico para la prestación de los servicios públicos municipales, se encuentra la fracción VI del artículo 116, mediante el cual se faculta a los Estados y a la Federación, para convenir con sus Municipios, la ejecución y operación de obras y

la prestación de los servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Con los ordenamientos anteriores se establecen algunas de las modalidades bajo las cuales un Municipio puede suministrar servicios públicos a sus habitantes. Estas son: en forma directa, ya sea por medio de un órgano integrado a la administración municipal, de un organismo descentralizado o empresa paramunicipal. También los puede prestar en forma asociada con otros Municipios o en coordinación con el Gobierno del Estado. Sin embargo, son muy vagos los términos en los cuales se hace mención a la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, aunque no se limita o prohíbe, por lo menos a nivel constitucional.

### **3.2.- LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.**

Dado el régimen federal vigente en nuestro país y basado en los principios del derecho constitucional, las Constituciones de los Estados se ajustan a lo establecido en la Constitución General. De esta forma se retoma en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el articulado de la Constitución Federal en lo relacionado con la organización política del Municipio y la prestación de los servicios públicos municipales.

De esta forma establece en su artículo 15 "El Municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de los derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución federal."

Se entiende por lo tanto, debido a que en ningún otro apartado de esta Constitución se señalan las atribuciones particulares del Municipio, en materia de servicios

públicos, que son las mismas que se citan en el artículo 115 de la Constitución Política General de la República.

### **3.3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.**

Como en todas las entidades federativas, en el Estado de México, existe un ley que especifica las disposiciones de la Constitución local en relación con el Municipio. Esta Ley, en nuestro caso la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, detalla y reglamenta las disposiciones constitucionales que se refieren a la prestación de los servicios públicos municipales y contienen las bases relacionadas con su organización, funcionamiento y operación. Dichas normas son hechas propias a su vez por los Ayuntamientos.(Bandos Municipales).

De esta forma se señala en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Capítulo Séptimo "De los Servicios Públicos" Art. 125 que:

"Los Municipios tendrán a su cargo al prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente los siguientes:

- I.- Agua potable, alcantarillado, 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
- XI.- De empleo."

En relación con las modalidades para la prestación de los servicios se establece en el artículo 126 de ese ordenamiento que: "La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros Municipio para la eficacia en su prestación".

Asimismo se acota clara y explícitamente, la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos al establecer: "Podrá concesionarse a terceros la prestación de los servicios públicos municipales, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio."

De lo anteriormente expuesto se desprende que en el Estado de México, las modalidades para la prestación de los servicios públicos son:

- Administración directa.
- Organismo descentralizado o Empresa Paramunicipal.
- Convenios Intermunicipales.
- Convenios Estado- Municipio.
- Concesión.

Para describir las particularidades reglamentarias de estas formas de prestación se señala que:

a) "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 los servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los Ayuntamientos." (Art.127 Ley Orgánica Municipal del Estado de México; L.O.M.E.M.)

b) "Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a los establecido por esta ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables". (Art.128 L.O.M.E.M.)

Debido a la importancia de la concesión de los servicios públicos; para efecto de este trabajo, a continuación se transcriben los artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que se relacionan con esta forma de prestación:

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

I.- El término de la concesión exceda la gestión del ayuntamiento;

II.- Con la concesión del servicio público se afecten bienes inmuebles municipales.

Artículo 130.- No pueden otorgarse concesiones para la explotación de 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.

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 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.

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 o 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 la 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.

Artículo 133.- A petición del concesionario, el ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión, podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal para prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso, se 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 que se le fijan 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 los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio, en cuyo caso, si se estima que son necesarios para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley.

Artículo 136.- Las formalidades del procedimiento señalado en el artículo 140, serán aplicables para la revocación de las concesiones.

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

Artículo 138.- Se municipalizarán los servicios públicos cuando su prestación sea irregular o deficiente, se 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, a solicitud de los usuarios o de las organizaciones sociales.

Artículo 140.- El ayuntamiento emitirá la declaratoria de municipalización, una vez oído a los posibles afectados, practicando los estudios respectivos y previa formulación del dictamen correspondiente que versará sobre la procedencia de la medida y, en su caso, la forma en que deba realizarse.

### 3.4.- BANDO MUNICIPAL. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DEL AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS, MEXICO.

Dentro de la facultad reglamentaria que tienen los Ayuntamientos destaca la expedición trienal de las bases normativas específicas para el gobierno municipal, en un documento denominado Bando de Policía y Buen Gobierno ó simplemente Bando Municipal.

Para destacar, de manera comparativa la reglamentación para la prestación del servicio público de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, con el siguiente cuadro se muestran las disposiciones contenidas en los bandos municipales 1991-1993 y 1994-1996; es decir, cuando se administró el servicio de manera directa y cuando se presta en forma concesionada:

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
Artículo 56o.- El Ayuntamiento organizará y reglamentará la administración, funcionamiento, conservación y uso de los servicios públicos a su cargo.	Artículo 52o.- La prestación de servicios públicos municipales estará a cargo de la Administración Pública Municipal, quien los prestará de manera directa o descentralizada, o bien, podrá otorgar la concesión a particulares para la prestación de uno o más de estos servicios, exceptuando los de seguridad pública y tránsito, alumbrado público, suministro y abastecimiento de agua potable y tratada, así como el de drenaje, alcantarillado y aquellos que puedan afectar la estructura y organización municipal.

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>Artículo 55o.- Los servicios públicos municipales, en todo caso, deberán prestarse en forma continua, regular, general y uniforme.</p>	<p>Artículo 51o.- Son servicios públicos municipales los siguientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I.- Agua potable, drenaje y alcantarillado.</li> <li>II.- Alumbrado Público.</li> <li>III.- Limpia.</li> <li>IV.- Mercados y Centrales de Abasto.</li> <li>V.- Panteones.</li> <li>VI.- Rastros.</li> <li>VII.- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.</li> <li>VIII.- Seguridad Pública y Tránsito.</li> <li>IX.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos y obras de interés social.</li> <li>X.- Asistencia social en el ámbito de su competencia.</li> <li>XI.- De Empleo.</li> <li>XII.- Los demás que determine el H. Ayuntamiento conforme a las Leyes.</li> </ul>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>Artículo 57o.- Cuando un servicio público se preste con la participación del Municipio y los particulares, la organización y dirección del mismo estará a cargo del Ayuntamiento.</p>	<p>Artículo 53o.- Los servicios públicos municipales, en todo caso, deberán prestarse en forma continua, regular y general.</p>
<p>Artículo 58o.- El Ayuntamiento podrá convenir con los Ayuntamientos de cualesquiera de los Municipios, y con el Estado, sobre la prestación conjunta de uno o más servicios públicos.</p>	<p>Artículo 54o.- El H.Ayuntamiento organizará y reglamentará la administración y funcionamiento, conservación y uso de los servicios públicos a su cargo.</p>
<p>Artículo 59o.- Toda concesión de servicios públicos que presten los particulares será otorgada por concurso, previa la aceptación y suscripción de las cláusulas con arreglo a las cuales deberá otorgarse, las que serán determinadas por el Ayuntamiento, sujetándose en todo caso a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I.- La determinación del servicio objeto de la concesión y las características del mismo.</p>	<p>Artículo 55o.- Cuando un servicio público se preste con la participación del Municipio y los particulares, la organización y dirección del mismo estará a cargo del H.Ayuntamiento:</p> <p>Artículo 56o.- El H.Ayuntamiento podrá convenir con los HH.Ayuntamientos de cualquiera de los Municipios, y con el Estado, sobre la prestación conjunta de uno o más servicios públicos.</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>2.- Las obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y que deban quedar sujetas a revisión, y las obras e instalaciones que por su naturaleza no queden comprendidas en dicha revisión.</p>	<p>Artículo 59o.- Toda concesión de servicios públicos que presten los particulares será otorgada por concursos, previa la aceptación y suscripción de las cláusulas con arreglo a las cuales deberá otorgarse, las que deberán ser determinadas por el H. Ayuntamiento, sujetándose en todo caso a las siguientes bases mínimas:</p>
<p>3.- Las obras e instalaciones del Municipio cuyo goce se otorgue al concesionario en arrendamiento.</p>	<p>I.- Se hará la determinación del servicio objeto de la concesión y las características del mismo.</p>
<p>4.- El plazo de la concesión no podrá exceder de 15 años, según las características del servicio y las inversiones a realizar por el concesionario, quedando en estos casos sujeta a la autorización de la Legislatura local.</p>	<p>II.- Las obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y que deban quedar sujetas a revisión, y aquellas que por su naturaleza no queden comprendidas en dicha revisión.</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>5.- Las tarifas que se aprueben de los servicios públicos concesionados. Deberán contemplar el beneficio al concesionario y al Municipio, como base de futuras revisiones. Dichas tarifas se establecerán de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>a) El concesionario propondrá la tarifa al Ayuntamiento, con los elementos que le sirvieron para fijar las cuotas y éste, previo estudio, las aprobará o modificará.</p> <p>b) Las tarifas se formularán y aplicarán con base en un tratamiento de igualdad.</p> <p>c) Entrarán en vigor treinta días después de la publicación del acuerdo de aprobación del Ayuntamiento.</p>	<p>III.- Las obras e instalaciones del Municipio cuyo goce se otorgue en calidad de arrendamiento al concesionario.</p> <p>IV.- El plazo de la concesión no podrá exceder de 15 años, según las características del servicio y las inversiones a realizar por el concesionario, quedando en estos casos sujeto a la autorización de la Legislatura local.</p> <p>V.- La determinación de las tarifas que se aprueben respecto de los servicios públicos concesionados, tomando en cuenta los beneficios del Concesionario y del Municipio.</p> <p>VI.- El concesionario propondrá las tarifas al Ayuntamiento, acompañándolas con los elementos que le sirvieron para fijar las mismas y aquel, previo estudio, las aprobará y modificará.</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
d) Estarán en vigor durante el periodo de la concesión que el Ayuntamiento determine.	VII.- Las tarifas entrarán en vigor treinta días después de la publicación del acuerdo de aprobación del H.Ayuntamiento y estarán vigentes durante el periodo de la concesión determinado por el H.Ayuntamiento.
6.- La participación que el concesionario debe entregar al Municipio durante el periodo de la concesión, independientemente del pago de las contribuciones que generen y del derecho de otorgamiento de la misma.	VIII.- La participación que el concesionario debe entregar al Municipio durante el periodo de la concesión, independientemente del pago de las contribuciones que se generen y de los derechos por el otorgamiento de la misma.
7.- Las sanciones por incumplimiento de la concesión.	IX.- Se establecerán las sanciones por incumplimiento de la concesión.
8.- La obligación del concesionario de mantener en buen estado las obras, instalaciones y el servicio concesionado.	X.- La obligación del concesionario de mantener en buen estado las obras, instalaciones y el servicio concesionado.
9.- Las disposiciones necesarias para que en el último periodo de la concesión se otorgue (sic) las debidas garantías para la revisión o devolución, en su caso, de los bienes afectos a la concesión.	XI.- Las disposiciones necesarias para que en el último periodo de la concesión se otorguen las debidas garantías para la revisión o devolución, en su caso, de los bienes afectos a la concesión.

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
10.- Los casos de resolución, rescisión, revocación, cancelación y caducidad.	XII.- Las causas de rescisión, revocación, cancelación y caducidad de la concesión.
Artículo 60o.- Es obligación de los concesionarios respetar las condiciones de la concesión, así como mantener, conservar y vigilar adecuadamente las instalaciones, objetos y bienes que conforman el servicio público concesionado.	Artículo 60o.- Es obligación de los concesionarios respetar las condiciones de la concesión, así como mantener, conservar y vigilar adecuadamente las instalaciones, objetos y bienes que conforman el servicio público concesionado.
Artículo 61o.- Cuando por la naturaleza del servicio concesionado se haga necesaria la fijación de una ruta, el Ayuntamiento la fijará oyendo el parecer del concesionario. Este concesionario deberá hacer del conocimiento del Ayuntamiento los horarios a que estará sujeta la prestación del servicio, los que podrán ser aprobados o modificados por este para garantizar su regularidad.	Artículo 61o.- Cuando por la naturaleza del servicio concesionado se haga necesaria la fijación de una ruta, el H. Ayuntamiento la fijará oyendo al parecer del concesionario. Este H. Ayuntamiento los horarios a que estará sujeta la prestación del servicio, los que podrán ser aprobados o modificados por este para garantizar su regularidad.

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

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>Artículo 62o.- La concesión de un servicio público municipal a los particulares por ningún motivo cambiará su naturaleza jurídica; en consecuencia, su funcionamiento deberá satisfacer las necesidades públicas que son su objeto. Toda concesión otorgada en contravención a la Ley Orgánica Municipal o a las disposiciones de este Bando, es nula de pleno derecho.</p>	<p>Artículo 62o.- La concesión de un servicio público municipal a los particulares por ningún motivo cambiará la naturaleza jurídica del mismo; en consecuencia, su funcionamiento deberá satisfacer las necesidades públicas que son su objeto. Toda concesión otorgada en contravención a la Ley Orgánica Municipal o a las disposiciones de este Bando, es nula de pleno derecho.</p>
<p>Artículo 63o.- El Ayuntamiento, en beneficio de la colectividad, puede modificar en cualquier momento el funcionamiento del servicio público concesionado, así como las cláusulas de la concesión, previa audiencia que se le da al concesionario.</p>	<p>TITULO SEXTO "DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE"</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>Artículo 64o.- El Ayuntamiento a través de la Presidencia Municipal, vigilará e inspeccionará, por lo menos una vez al mes, al forma en que el particular preste el servicio público concesionado, con las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de esa función.</p>	<p>Artículo 92o.- Son atribuciones del Ayuntamiento, de acuerdo con su competencia, el establecimiento de las medidas necesarias para la preservación, restauración, mejoramiento, protección, preservación y control en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente en el Municipio, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México y demás ordenamientos aplicables.</p>
<p>Artículo 65o.- El Ayuntamiento ordenará la intervención del servicio público concesionado, con cargo al concesionario, cuando así lo requiera el interés público y contra este acuerdo no se admitirá recurso alguno.</p>	<p>Para cumplir con este objetivo, el Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades:</p>
<p>TITULO QUINTO "DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE".</p>	<p>1.- Combatir el deterioro ecologico y la contaminación ambiental.</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
<p>Artículo 84o.- Son atribuciones del Ayuntamiento, de acuerdo con su competencia, el establecimiento de las medidas necesarias para la preservación, restauración, mejoramiento, protección, preservación y control en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente en el Municipio, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México: Para cumplir con este objetivo, el Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades:</p>	<p>...VII.- Prevenir y sancionar la realización de obras y actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrio ecológico o perjuicio al ambiente.</p>
<p>...7.- Prevenir y sancionar la realización de obras y actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrio ecológico o perjuicio al ambiente.</p>	<p>XI.- Sancionar a las personas que arrojen basura en lotes baldíos, lugares prohibidos, vía pública y áreas de uso común.</p>
<p>11.- Sancionar a las personas que arrojen basura en lotes baldíos, lugares prohibidos, vía pública y áreas de uso público común.</p>	<p>TITULO NOVENO "DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS"</p>
	<p>Artículo 11-fo.- Se sancionará con amonestación pública y multa de cinco a veinticinco días de salario a quien:</p>

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1991 - 1993.	BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO 1994 - 1996.
	I.- Arroje a la vía pública animales muertos, escombros, basura o sustancias fétidas.  ...XI.- Queme basura o cualquier desecho sólido a cielo abierto.

Como puede apreciarse, las disposiciones normativas para la prestación de los servicios públicos en el Municipio de Ecatepec de Morelos, son lo suficientemente explícitas para garantizar una adecuada provisión de los mismos. Resulta destacable mencionar que el Bando Municipal 1994-1996, es más completo en la descripción de la normatividad para los servicios públicos (definición, formas de administración, reglamentación para la concesión), que parece ser consecuencia de las reformas del 2 de marzo de 1993 a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con la que se amplió sustancialmente la descripción normativa relacionada con los servicios públicos y particularmente su concesión.

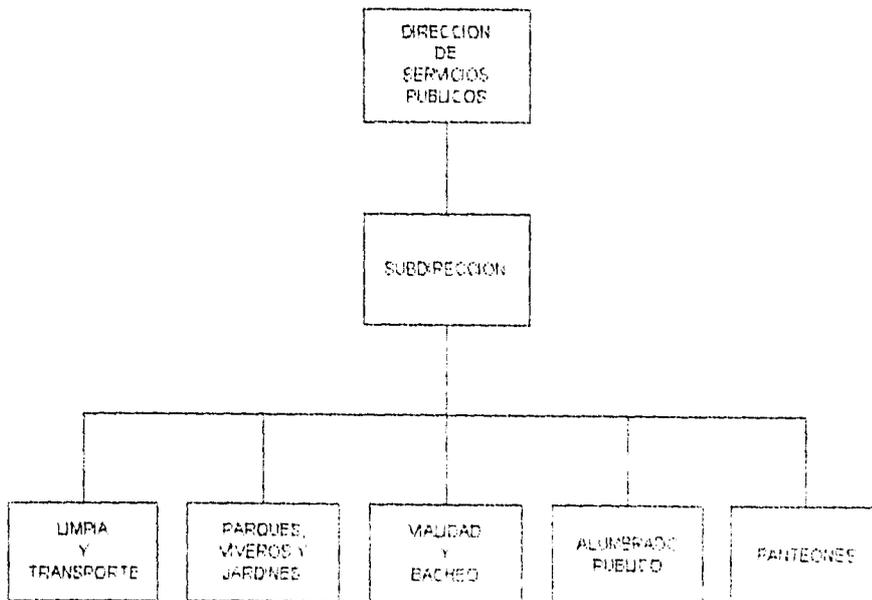
Es también conveniente referir que en el Bando Municipal del citado periodo, se destacan las normas para la protección al ambiente, que recogen la latente preocupación social en torno de la preservación ecológica.

#### IV.- LA ADMINISTRACION DIRECTA DEL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS, DURANTE EL TRIENIO 1991-1993.

Para analizar las características del servicio de recolección de basura, durante el periodo, es importante conocer, dos aspectos fundamentales:

El primero se relaciona con los recursos para la operación del servicio: humanos, materiales y financieros. El segundo se refiere a la operación de las etapas para la realización del servicio: recolección, transporte y disposición final.

Durante este periodo el área de la administración municipal destinada a prestar el servicio de recolección de basura fue la Dirección de Servicios Públicos, cuya estructura orgánica, de tipo horizontal era la que a continuación se muestra:



El encargado de la operación del servicio de limpia era un jefe de oficina, quien tenía a su cargo la supervisión del servicio y la atención de quejas de la ciudadanía en relación con el mismo.

Para la realización de la recolección de desechos se contaba con un parque vehicular de 70 camiones; cuyo número creció solo en 5 al término de esa administración.

Cada unidad tenía un chofer, que era personal municipal. Cabe destacarse que el número de ayudantes por chofer, variable, según la densidad poblacional de la zona asignada y volumen de recolección, podía llegar a ser hasta de 3, cuyos honorarios eran pagados con las propinas recibidas de los usuarios del servicio, pues esta tripulación no era personal municipal.

Las unidades eran organizadas en rutas: una por cada camión, asignadas de acuerdo con la densidad poblacional y actividades de la zona; factores que como ya fue mencionado inciden directamente en la generación y por ende en la demanda de recolección.

El horario de cada unidad era de 7:00 a 19:00 horas, con breves periodos de descanso para la tripulación.

Cada unidad tenía la obligación de realizar de forma gratuita la recolección de basura de las fuentes domiciliarias, trabajando por el método de paradas fijas, y de manera complementaria de los lugares públicos: Escuelas, hospitales, mercados, etc.

Asimismo recogían los desechos de comercios e industrias, lugares estos últimos, de los cuales los operarios del servicio obtenían ingresos considerables que llegaban incluso, según informes de personal del área, a considerar como fuentes prioritarias en su recolección.

En relación con la disposición final de los desechos, se menciona que cada camión del Ayuntamiento realizaba en promedio un viaje diario a un tiradero de aproximadamente 3 Has. denominado "Ecatepec 2000", ubicado a una distancia aproximada de 25 km. de la cabecera municipal y dentro del mismo territorio municipal. Este tiradero era administrado por la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado, quien se encargaba de la operación (personal, equipo), del mismo: control de recepción de camiones, realización del relleno sanitario y control de los pepenadores que trabajaban en el tiradero. Esta administración del vertedero se realizaba como resultado de un convenio celebrado entre el Ayuntamiento de Ecatepec y el Gobierno del Estado de México.

Cabe hacer notar que uno de los problemas fundamentales del servicio durante esta administración fue la falta de unidades para cubrir la demanda de la población, situación agravada por las dificultades de acceso vial en muchas zonas y al necesidad de prestar el servicio a los asentamientos irregulares. Es conveniente recordar que, casi el 50% de calles del Municipio carecen de pavimentación.

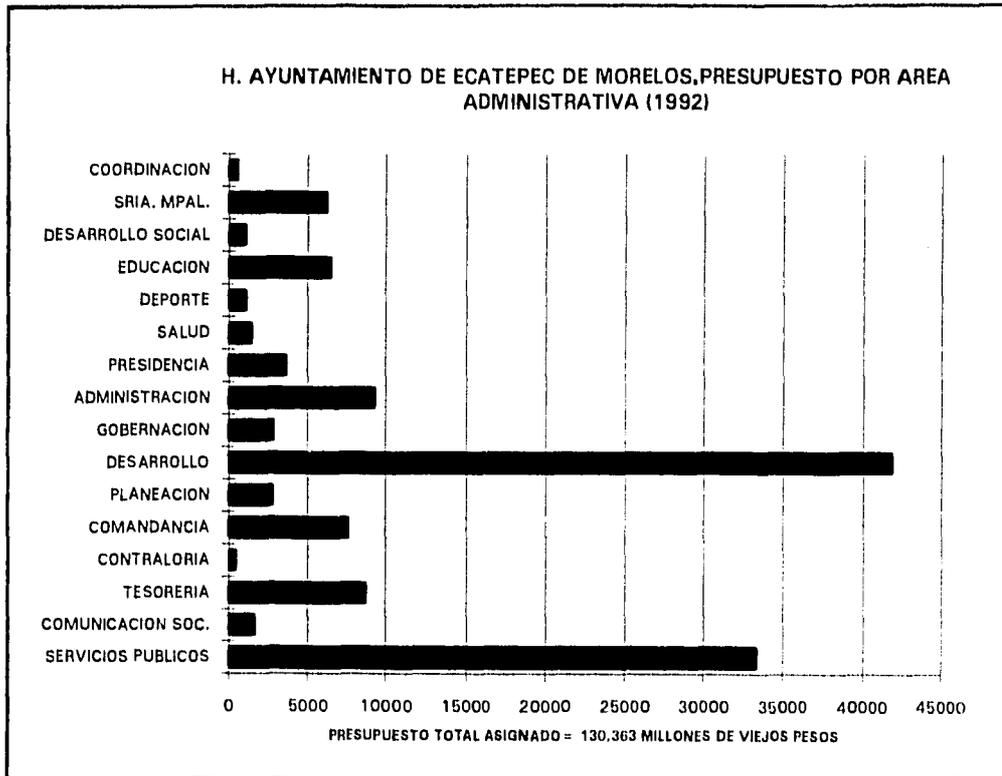
Se tiene estimado que durante el periodo 1991-1993, el servicio se prestó a la comunidad con una frecuencia promedio de tres veces por semana; sin embargo existían dificultades cuando las unidades del Ayuntamiento sufrían desperfectos

mecánicos, pues los camiones de otras rutas, al cubrir esas zonas, desatendían sus rutas, multiplicando la falta de aprovisionamiento del servicio.

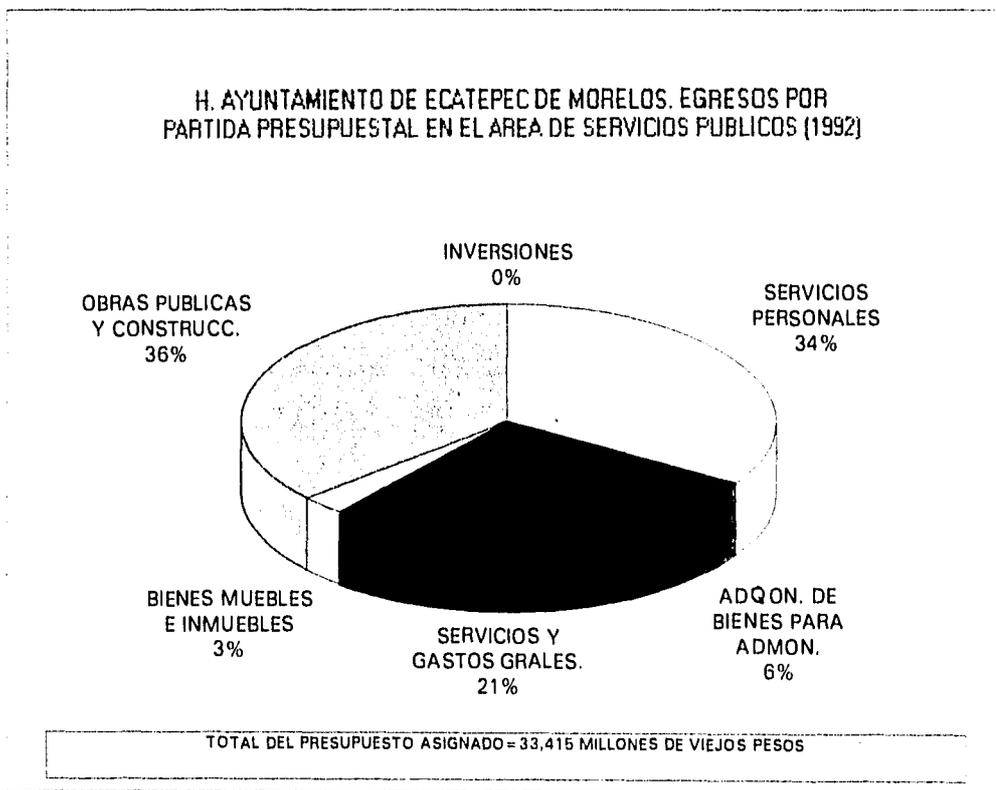
Sobre el particular se señala que a partir de 1991 y con el propósito de atender esta problemática, el Ayuntamiento comenzó a autorizar la introducción de unidades particulares de recolección de basura, sin formalizar administrativa y jurídicamente esa relación.

Debido a las dificultades de acceso a la información, sobre aspectos financieros, solo se proporcionaron datos de los años 1992 y 1994; es decir, un año en el que el servicio se administró directamente por el Ayuntamiento y otro en el que se siguió un modelo de prestación concedida; datos que servirán como referencias de comparación.

Durante el año 1992:



La importancia de los servicios públicos hace que la cuarta parte del presupuesto municipal se destine a este rubro. De esta forma, el presupuesto total asignado para servicios públicos se agotó en los siguientes conceptos:



Se deduce que durante este año se dió nula importancia al gasto de inversión, agotándose en el gasto corriente, fundamentalmente en servicios personales y gastos generales.

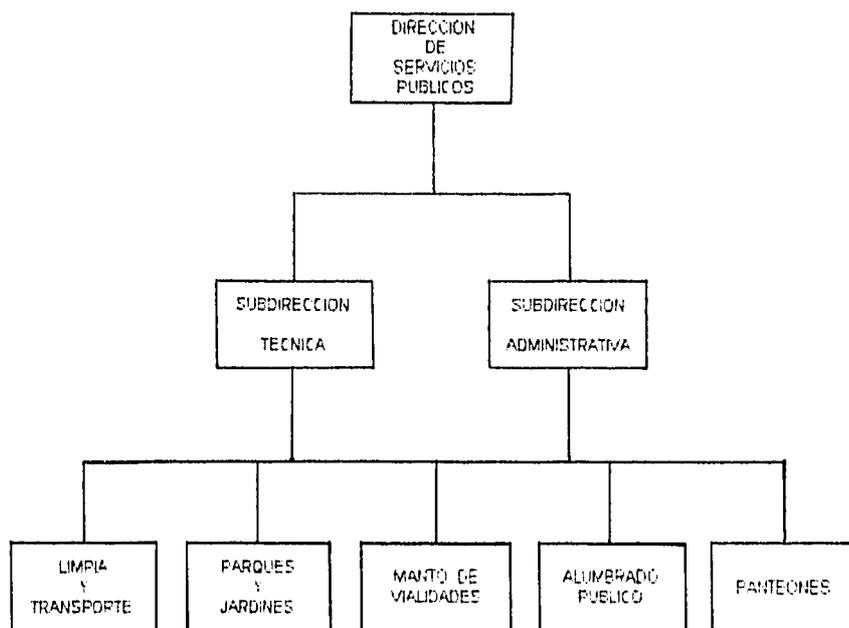
Asimismo, del presupuesto asignado para obras públicas y construcciones, la mayor parte de los recursos fueron consumidos en las áreas de vialidades, parques, viveros y jardines, así como alumbrado público.

Con el marco anteriormente descrito se encuentran como características de la administración del servicio durante este periodo:

- 1.- La insuficiencia de personal y equipo adecuados para atender la demanda creciente de la población.
- 2.- La carencia de presupuesto para la adquisición de bienes destinados al servicio que permitieran mejorar o incrementar su cobertura.

**V.-EL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION DE BASURA  
DURANTE EL TRIENIO 1994 - 1996 EN EL MUNICIPIO DE  
ECATEPEC DE MORELOS.**

Para este periodo, el área de la Administración Municipal encargada de la provisión de los servicios públicos sufrió un cambio en su estructura. La necesidad de especialización provocó que la que fuera Subdirección de Servicios Públicos se dividiera en dos Subdirecciones: Técnica y Administrativa, conservando sus funciones generales básicas:



Se realizan las labores de recolección, transporte y disposición final de los desechos, de forma homóloga como se realizaban cuando el servicio era prestado directamente por el Ayuntamiento; es decir, que el cambio significativo para este periodo no se dio en la organización de la estructura municipal, como puede apreciarse, sino en la forma de organización entre el Ayuntamiento y los particulares, para prestar el servicio. Para este periodo se otorgaron 300 "permisos" que el personal municipal considera "concesiones", para que estas unidades (300), se presentaran como complementarias a las del Ayuntamiento.

Para el control de estas unidades particulares, la administración municipal expide a cada una un permiso mensual renovable. Con estas unidades, el territorio municipal fue dividido en 11 zonas, designando en cada una a un coordinador responsable, mismo que responde por la prestación del servicio en esa zona. De esta forma, además de que continuaron operando los 75 camiones del Ayuntamiento, esto es 75 rutas, 1 por cada camión, se agregaron a la prestación del servicio estas 300 unidades de recolección.

Las unidades "concesionadas" operan con un horario similar a las unidades del Ayuntamiento; 8:00 a 19:00 horas, trabajando incluso Domingos y días festivos, jornadas que el personal municipal no labora. A estas unidades, les fueron asignadas las áreas de recolección de difícil acceso.

Se estima que la frecuencia de recolección en cada zona se ha incrementado casi al doble, pues es común observar zonas en las que el servicio ya se presta diariamente.

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Servicios Públicos Municipales, se calcula que cada habitante del Municipio genera, un promedio de 75 gramos, recolectándose aproximadamente 1,500 toneladas diariamente. Al respecto se menciona que no existen datos sobre el volumen de basura que deja de recolectarse y forma tiraderos clandestinos.

Para la disposición final de los desechos, es importante señalar que a partir de noviembre de 1993, el Gobierno del Estado de México, delegó la función de administrar el tiradero o vertedero municipal "Ecatepec 2000", al Ayuntamiento Ecatepeense, razón por la que en la actualidad gran parte del presupuesto municipal se destina a sufragar los gastos que implica la operación del mismo. Así, pasaron a formar parte del personal municipal:

- 1 Ingeniero Residente.
- 1 Auxiliar Residente.
- 2 Coordinadores.
- 1 Checador; y
- 9 Operarios.

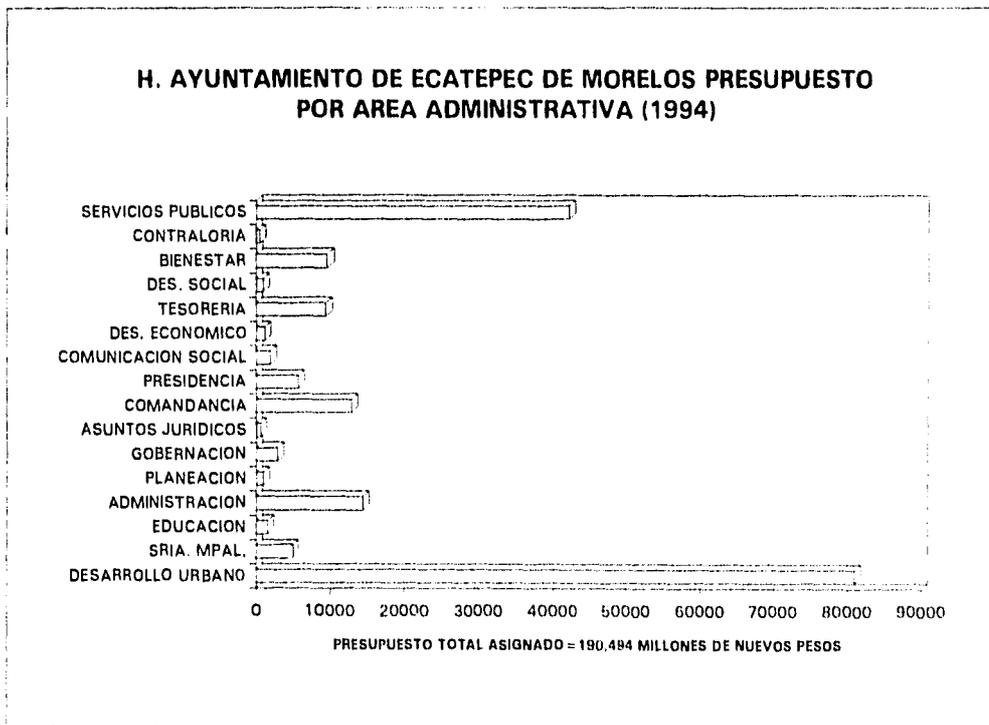
Con este personal se calcula un total de 290 personas trabajando directamente en el servicio (incluyendo los denominados "voluntarios" que auxilian al proceso de recolección y transporte en los camiones)

Asimismo, en el tiradero municipal se cuenta con el siguiente equipo:

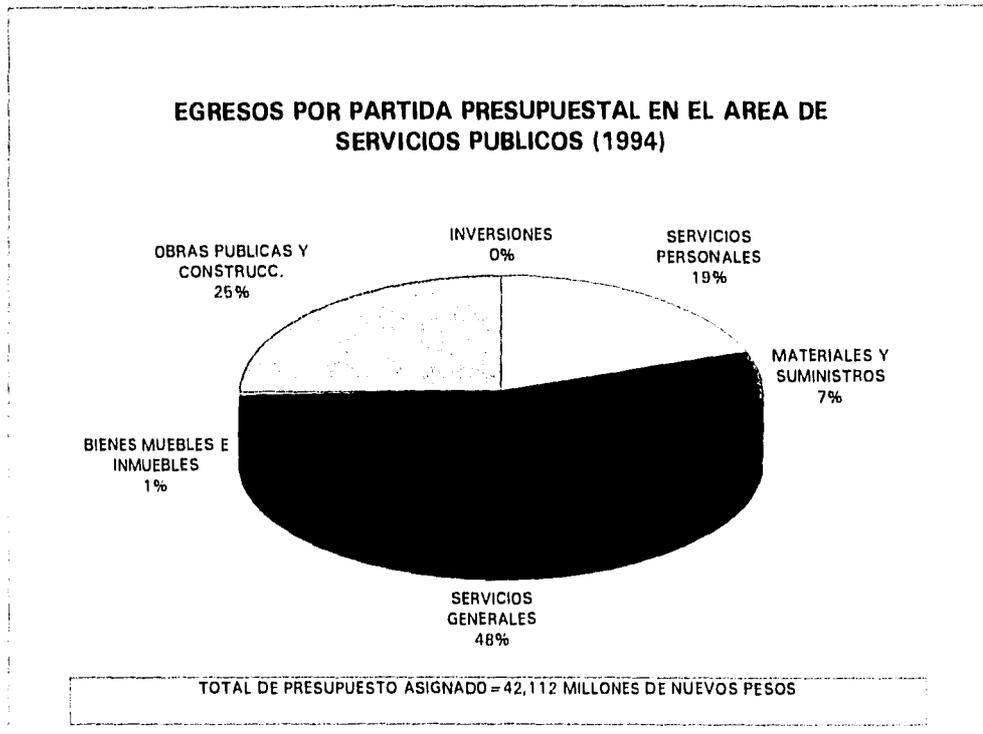
- 4 tractores D8K.
- 1 cargador frontal 977; y
- 4 camiones de volteo de alta capacidad.

Este equipo, debido a la carencia de recursos para inversión tiene que rentarse mensualmente, convirtiéndose en erogaciones municipales importantes el pago de esa renta.

Según informes de la Dirección de Planeación e Informática Municipal, para 1994, los recursos destinados a servicios públicos, son:



Las erogaciones del presupuesto destinado servicios públicos se distribuyen:



Para el ejercicio 1994, gran parte de los recursos se enfocan al pago de la renta del equipo que se encuentra operando el tiradero municipal.

De acuerdo con lo expuesto, se infieren para este periodo las siguientes características en la administración del servicio de recolección de basura:

- 1.- Con la introducción de las unidades "concesionadas" se incrementó notablemente la cobertura del servicio y la frecuencia de recolección.
- 2.- Mientras el gobierno municipal costea la operación del tiradero municipal, con importantes erogaciones; se observa escasa o nula obligación de los "concesionarios" para con la administración municipal, particularmente en las tarifas no autorizadas y cobradas a los usuarios por la prestación del servicio.

**VI.- EL IMPACTO DEL MODELO DE "PRESTACION  
CONCEDIDA" DEL SERVICIO PUBLICO DE RECOLECCION  
DE BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE  
MORELOS.**

Una vez analizadas en apartados anteriores las características de los modelos de administración para los servicios públicos, particularmente la administración directa y la concesión, se observa que en el Municipio de Ecatepec de Morelos, para el trienio 1994-1996, el servicio público de recolección de basura se opera con un tipo de administración que combina elementos de la administración directa; pues el Ayuntamiento, teóricamente es quien planea, organiza y opera la prestación del servicio con las unidades municipales; sin embargo, ha permitido, la participación de particulares, de manera similar a una concesión para que coadyuven en la prestación del mismo.

Al respecto resulta pertinente destacar que se entiende por una concesión, aquella forma de administración en la que se tiene perfectamente regulada y organizada la operación del servicio público entre el Ayuntamiento y los particulares concesionarios y formalizada esta relación mediante la celebración de un contrato; adjudicándose la titularidad de dicha concesión por medio de una licitación pública y demás disposiciones consignadas en la legislación estatal y las propias disposiciones reglamentarias incluidas en el Bando Municipal correspondiente.

En contraste, lo que se entiende por "prestación concedida" es una forma de administración del servicio en la que el Ayuntamiento "permite", sin mediar las formalidades que la ley determina, la participación de particulares en la prestación del servicio, otorgándose esta "concesión" de manera discrecional.

De la forma de administración para el servicio público de recolección de basura, identificada en el Municipio de Ecatepec de Morelos, se destacan las implicaciones en los siguientes aspectos:

**a) Impacto financiero.**

Como ya fue citado en una parte del trabajo; a partir de noviembre de 1993, el Gobierno del Estado de México, delegó la función de administrar el tiradero municipal "Ecatepec 2000" al Ayuntamiento Ecatepense, por lo que fue necesario que desde esa fecha los gastos que implica la operación del vertedero fueran cubiertos con presupuesto municipal.

Por lo tanto, como ya fue demostrado al analizar la distribución presupuestal para 1994, gran parte de los recursos destinados al rubro de servicios públicos son absorbidos por el pago de la renta del equipo con el que se realiza la disposición final de los desechos en el tiradero, distrayéndose así la totalidad de recursos que podrían utilizarse para el mejoramiento de las unidades municipales que realizan la prestación del servicio.

Para demostrar que el Ayuntamiento ha establecido una inadecuada relación económica con los particulares a quienes se ha "concedido" la prestación del

servicio de recolección de basura en el Municipio, se cita que el costo del permiso mensual que expide el Ayuntamiento a los particulares es de N\$15.00, por lo tanto de las 300 unidades se obtienen mensualmente N\$4,500.00, cantidad que difiere considerablemente del costo de la renta mensual, por ejemplo del cargador frontal 977 que trabaja en el tiradero y por el cual se pagan aproximadamente \$50,000.00.

Esta inequidad en las cargas económicas se amplía aún más al considerar que los particulares obtienen ingresos considerables por cobrar a los usuarios, tarifas no autorizadas ni reguladas, pero toleradas por el Ayuntamiento, además de los recursos que les generan la venta de los desechos reciclables (papel, cartón, vidrio, plásticos y metales), que llegan a ser económicamente significativas.

**b) Impacto administrativo.**

Con esta forma de organización del servicio, la administración municipal ha conservado, en teoría, la planeación, organización y supervisión del servicio; funciones que se observan con la modificación de la estructura municipal para el trienio 1994-1996, donde se especializan las tareas directivas en los aspectos Técnico y Administrativo (Subdirecciones).

**c) Impacto político.**

Uno de los factores determinantes; según pudo observarse con la investigación, que impiden la regulación de un régimen de concesión del servicio de recolección de basura es el factor político y los intereses

económicos que se han generado en torno al mismo; por lo que a continuación se señala:

Los "permisos" otorgados a los particulares para la prestación del servicio, se encuentran monopolizados por tres organizaciones afiliadas, dos al P.R.I. y una al P.R.D. De esta forma de los 300 permisos se encuentran otorgados 120 a la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), igual cantidad a la Confederación Regional Obrero Campesina (C.R.O.C.), y 60 a la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).

Según fuentes municipales, el otorgamiento y refrendo mensual de los permisos se hace de manera discrecional y no de forma muy clara, a los líderes de esas organizaciones; sin que sean evaluadas las condiciones de mantenimiento y operación de las unidades.

Además del control político del servicio por las organizaciones afiliadas al P.R.I., este Partido controla a las aproximadamente 100 personas; comúnmente conocidas como pepenadores, que trabajan en el tiradero municipal.

Según pudo observarse este factor, incluso de controversia entre las mismas organizaciones, por el incremento de "permisos" e incluso la monopolización del servicio, ha provocado que el gobierno municipal, para evitar pugnas políticas o simplemente por beneficiar concientemente a determinado grupo, imponga a las unidades particulares, condiciones mínimas de operación.

**d) Impacto social.**

Este aspecto se refiere fundamentalmente a las repercusiones para los usuarios del servicio.

En este sentido se encuentra que independientemente de los posibles beneficios generados con el estilo de administración del servicio, como pueden ser el incremento de frecuencia en el servicio y la ampliación de la cobertura del mismo en zonas que cuando el Ayuntamiento prestaba totalmente el servicio eran generalmente desatendidas, debido a la escasez de unidades, se encuentran también factores negativos como es la aplicación de tarifas no autorizadas ni reguladas a los usuarios por los "concesionarios". En este sentido si consideramos como en alguna parte del trabajo se señaló, que la mayoría de la población municipal son personas físicas de bajos y medianos ingresos, el costo por hacer uso del servicio puede afectar, aunque no de manera seria, sus escasos ingresos.

Por último, debido al reparto político del servicio, resulta difícil que algún usuario vea atendida su queja o denuncia por la deficiencia en el servicio o incluso que la misma administración municipal promueva su mejoramiento.

## VII.-PROPUESTAS DE TIPO ADMINISTRATIVO PARA UN ADECUADO FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS.

En primer término resulta conveniente señalar que una adecuada operación del servicio de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec de Morelos, no depende de seguir un determinado modelo; la autonomía municipal permite, en el marco de la ley, hacer uso de las alternativas que la misma prevé para la prestación de los servicios; sin embargo, lo que no resulta conveniente para el interés público es que la autoridad municipal permita anteponer intereses políticos y probablemente económicos a los fines del servicio; pues, como pudo observarse en el caso del servicio de recolección de basura en este Municipio, mientras el financiamiento para la operación del servicio es realizado en su totalidad con presupuesto municipal, refiriéndonos por ejemplo, a los costos operativos del tiradero municipal, los particulares a quienes se ha "concedido" la prestación del servicio, obtienen considerables ingresos por la venta de algunos desechos reciclables y las tarifas, no autorizadas ni reguladas que cobran a los usuarios; ingresos de los cuales reportan cantidades exiguas al erario municipal.

Encontrado que en el Municipio de Ecatepec de Morelos, lo más recomendable para corregir las deficiencias e irregularidades en el servicio de recolección de basura es la formalización de un esquema de concesión, pues con esta forma de administración, el gobierno municipal obtendría ventajas comparativas en relación con la forma de administración que sigue a la fecha, tales como el ahorro de recursos municipales en la prestación del servicio e incluso la obtención de algún

tipo de contribución a la hacienda municipal; así como, desde el aspecto operativo, un incremento en la cobertura y frecuencia del servicio, con la introducción de las unidades concesionarias, pues como pudo apreciarse, en la actualidad, el Ayuntamiento, si bien no ha desatendido el servicio a la comunidad, no destina presupuesto a la inversión en el mismo, considerando que el constante incremento demográfico reproduce la demanda.

Una vez que la autoridad municipal percibiera estos beneficios y manifestara su voluntad en este sentido (de concesionar el servicio), además de que requeriría neutralizar los posibles efectos de los intereses políticos y económicos que se han generado en torno al servicio, pues éstos podrían bloquear o viciar la adjudicación de la concesión, se requerirían realizar los estudios de viabilidad técnica y financiera correspondientes; una licitación pública y adjudicación de la concesión, en los términos de equidad que marca la ley, buscando el beneficio público. Al mismo tiempo, determinar con claridad la supervisión y control efectivo del servicio, por la autoridad municipal y durante la duración de la concesión, hacer respetar al concesionario, las garantías jurídicas y operativas que la misma legislación consigna para el gobierno municipal y los usuarios, así como respetar las que se deriven para el concesionario, del contrato correspondiente que deba celebrarse.

Considerando la eventualidad de que sería difícil encontrar una sola oferta de persona física ó moral que, contara con la capacidad humana, técnica y financiera, que le permitiera hacerse cargo de la totalidad de la concesión, se podría fraccionar el servicio por zonas o procesos (recolección y transporte, operación del tiradero) ó

como resultara más conveniente, con el fin de evitar que una posible monopolización del servicio afectara la calidad en su prestación, estimando además que el dinamismo de un esquema de competencia perfectamente regulado promovería el constante mejoramiento de las unidades concesionarias.

Por otra parte, derivado de las observaciones de la actual operación de las unidades particulares a quienes se permite la prestación del servicio a la comunidad ecatepense, se encontró que existe escaso control de la autoridad municipal sobre las mismas y su calidad de servicio, por lo que se propone hacer respetar un reglamento, que contenga bases mínimas de operación, entre las que destaquen:

- 1.- Que las unidades particulares respeten el reglamento de tránsito vigente; teniendo, par tal efecto su documentación en regla.
- 2.- Que las unidades se encuentren en condiciones adecuadas de operación, debiendo acreditar una revista periódica que haga personal del área de servicios públicos, debidamente capacitado.
- 3.- Que las unidades particulares se encuentren perfectamente identificadas pero sin utilizar ninguna leyenda o escudo del Ayuntamiento en su carrocería.
- 4.- Que cada unidad opere dentro de la ruta determinada por la autoridad municipal.
- 5.- Que los operarios de los camiones que prestan el servicio se encuentren identificados con un acreditación expedida por el Ayuntamiento, con el propósito de hacer efectivo un sistema de quejas y denuncias de los usuarios.
- 6.- Que las tarifas que las unidades concesionarias cobren a los usuarios, se encuentren perfectamente visibles.

7.- Que los concesionarios realicen labor social, recolectando basura de los lugares públicos que se encuentren en su área de operación.

Un aspecto que la administración municipal debe considerar al concesionar un servicio público y que probablemente sea uno de los factores determinantes para el establecimiento de un régimen de concesión, es el cobro de tarifas, debido al impacto económico e implicaciones políticas que puede tener en la comunidad, para lo cual se considera recomendable que las mismas se acuerden entre el Ayuntamiento, los concesionarios y usuarios, procurando una conciliación racional de los intereses de las partes y previo análisis de los estudios socioeconómicos de las zonas correspondientes.

Asimismo se sugiere que los ingresos que la administración municipal obtenga por la concesión del servicio de recolección de basura se canalicen preferentemente a obras públicas que contribuyan al mejoramiento ambiental, con el propósito de que la comunidad municipal perciba que sus aportaciones se utilizan para contrarrestar los posibles efectos nocivos de los desechos.

**PAGINACION VARIA**

**COMPLETA LA INFORMACION**

## **CONCLUSIONES**

La reestructuración y redefinición que está sufriendo el Estado promueve una tendencia a la concesión de los servicios públicos. En este marco, el Estado contemporáneo, busca un sector público en el que predominen las funciones normativas, de dirección y de control, sobre las funciones operativas, rigiendo los criterios productivistas, eficientistas y de rentabilidad.

Esta tendencia indica que todos aquellos servicios públicos, en los que sea susceptible de identificarse al beneficiario son, potencialmente concesionables a inversionistas privados o de prestarse por el sector público incorporando los principios de mercado. De tal forma que se pueda considerar al particular o la propia Administración Pública como vendedor, al usuario del servicio como cliente y la tarifa como un precio público.

En este contexto, encontramos que el tradicional modelo para administrar y prestar los servicios públicos; la administración directa por el Gobierno Municipal; en el que es responsabilidad total del Ayuntamiento y la Administración Municipal, la planeación, financiamiento, operación, dirección, supervisión y control del servicio, se está orientando hacia un modelo de concesión en el que, procurando esta desregulación de funciones, se permite a los particulares la participación en una función pública; pero como agentes económicos.

El Municipio de Ecatepec de Morelos, importante en la entidad mexiquense por su potencial económico y densidad demográfica, es común a los problemas que

afectan a otros **municipios conurbados** a la Ciudad de México: intenso fenómeno migratorio que acelera el crecimiento demográfico, anarquía en la urbanización, problemática en vivienda y transporte, entre otros, que obligan al gobierno municipal a la búsqueda de medios que le permitan optimizar sus funciones; destacando la prestación de los servicios públicos como una de sus responsabilidades sustantivas.

Dentro de la gama de servicios públicos se considera prioritario al servicio de recolección de basura, pues de su adecuada administración y prestación dependen las condiciones para un entorno ecológico, sanitario, estético, que propicie el desarrollo sano de la comunidad.

Con el análisis del servicio de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec, se detectó la tendencia citada hacia la concesión; sin embargo, lo que se encontró es un esquema híbrido que identificamos con el nombre de "prestación concedida"; en el que se combinan elementos de la administración directa y la concesión, pues, como pudo apreciarse, es administración directa porque el Ayuntamiento continúa planeando, organizando, dirigiendo, financiando, operando, controlando y evaluando al servicio; sin embargo, también se identificaron, aunque en forma embrionaria, elementos de una concesión, como es el autorizar a particulares la prestación del servicio, por medio de un permiso mensual renovable, en zonas predeterminadas por la autoridad y recibiendo de éstos una contraprestación de tipo económica por esa "concesión" para prestar el servicio.

También, como pudo observarse, parecería que las bases para transitar de un modelo a otro; de la administración directa a la concesión, se enfrentan con una realidad económica y política que inhibe ese proceso de tránsito. En este caso esa realidad son los intereses generados por un sistema corporativo, donde las organizaciones con poder político, en este caso, tanto las afiliadas al partido gobernante; P.R.I. (C.T.M. y C.R.O.C), como las de oposición; U.P.R.E.Z. del P.R.D., obtienen ventajas económicas de su posición y relación política, pues dichas organizaciones han monopolizado al servicio. Este reparto político del servicio ha generado vicios que hacen confundir en la práctica administrativa, los términos concesión con posibles autorizaciones, licencias, permisos o simplemente prebendas, resultando afectado el servicio con esta indefinición en su regulación.

Es claro que una adecuada operación del servicio de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec no depende de seguir un determinado modelo; la autonomía municipal permite, en el marco de la ley, innovar alternativas para la prestación de los servicios; sin embargo, lo que no resulta conveniente para el interés público es que la autoridad municipal permita anteponer intereses políticos y probablemente económicos a los fines del servicio; pues, como pudo observarse en el caso del servicio de recolección de basura en este Municipio, mientras el financiamiento para la operación del servicio es realizado en su totalidad con presupuesto municipal, refiriéndonos por ejemplo, a los costos operativos del tiradero municipal, los particulares, a quienes se ha "concedido" la provisión del servicio, obtienen considerables ingresos por la venta de algunos desechos reciclables y las tarifas, no autorizadas ni reguladas, que cobran a los usuarios; ingresos de los cuales reportan cantidades exiguas al erario municipal.

Se concluye que lo más conveniente para el servicio de recolección de basura en el Municipio de Ecatepec es la regularización del régimen de concesión pues con éste, además de que el Ayuntamiento ahorraría recursos; humanos, materiales y financieros por la provisión del servicio y simplificaría sus funciones operativas al transferir la prestación del mismo a los concesionarios, incluso podría obtener ingresos para el erario municipal debido a que la basura constituye un buen negocio para los particulares.

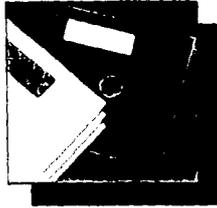
## BIBLIOGRAFIA

1. Castañeda Castañeda, Angilberto. "Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión". **Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)**. México, No.81, marzo-abril, 1993. pp.29-39.
2. "Concesión y privatización de los servicios públicos municipales", **Boletín Municipal**. INAP. México, No.98, agosto, 1992. p.84
3. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa. México, 1987. pp.242-254.
4. H.Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 1991-1993**. Ed.H.Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, México, 1991. pp.52
5. H.Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. **Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993**. S/Ed. S/F. pp.170
6. H.Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 1994-1996**. Ed.H.Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, México, 1994. pp.56
7. Instituto Nacional de Administración Pública. **La administración de los servicios públicos municipales**. Guía Técnica No.9 Ed. I.N.A.P.-I.N.E.A. México, 1987. pp.30.
8. I.N.A.P. BANOBRAS. **Manual de Administración Municipal**. Colecc. Manuales de Administración y Organización Municipal. T.1, Ed.I.N.A.P.-BANOBRAS. México, 1987. pp.146.
9. I.N.A.P. BANOBRAS. **Manual de Reglamentación Municipal**. Colecc. Manuales de Administración y Organización Municipal. T.5, Ed.I.N.A.P.-BANOBRAS. México, 1987. pp.13-109.

10. I.N.A.P. BANOBRAS. **Manual de Servicios Públicos Municipales.** Colecc. Manuales de Administración y Organización Municipal. T.7, Ed.I.N.A.P.-BANOBRAS. México, 1987. pp. 146.
11. Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en México.** Ed. INAP. México, 1988. pp.260
12. Martínez M., Rafael. **Derecho Administrativo.** Colecc. Textos Jurídicos Universitarios. ed. Harla. México, 1991. pp-324.
13. "Mexicali: Una experiencia en la concesión de servicios públicos municipales", **Boletín Municipal.** No. 102, INAP. México, diciembre 1992.p.4
14. México, Centro Nacional de Estudios Municipales. SEGOB. **El Municipio Mexicano.** Colecc. Democratización Integral. Serie Estudios Municipales, Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1985. pp.181-204, 343-369.
15. México, Centro Nacional de Estudios Municipales. SEGOB **Marco Jurídico del Municipio.** Textos Municipales No.2 Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1985. pp.2-91.
16. México. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Ed. Porrúa. México, 1993. pp.126
17. México. **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.** Ed. Comisión Estatal Electoral del Estado de México. México, 1992. pp.52
18. México, **Ley Orgánica del Distrito Federal.** S/Ed. S/f.
19. México, **Ley Orgánica Municipal.** Ed. Gobierno del Estado de México. México. 1993. pp.129.

20. México, Secretaría de Finanzas y Planeación. **Panorámica socioeconómica del Estado de México**. Ed. Gobierno del Estado de México, 1993. pp.490
21. México, Secretaría de Gobernación. **Los Municipios del Estado de México**. Colecc. Enciclopedia de los Municipios de México. Ed. SEGOB. México, 1988. pp. 601.
22. Moreno Espinosa, Roberto. "La reforma y modernización del Estado de México y el perfil del administrador público" **Revista Civitas**. No.2. México, julio -septiembre, 1990. pp.14-22.
23. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**. T.2. Ed.INAP. México, 1988. pp.289-291, 304-306.
24. Reyes Serrano, Javier. "El proceso de desincorporación de las empresas paramunicipales en el Estado de México" **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. (IAPEM)**. No.9. México, enero - marzo 1991. pp. 125-137.
25. Rodríguez Lugo, Joaquín. "La prestación de los servicios públicos municipales". **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. (IAPEM)**. No. 12. México, octubre - diciembre 1991. pp.65-81.
26. Rogozinski, Jaques. "La experiencia mexicana en el proceso de privatización". **Memoria II Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**. INAP. México, 29-30 julio, 1991. pp.207-217.
27. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa. México, 1985. T.I pp.95-122, T.II pp.269-295,511-536.
28. Soria Romo, Rigoberto. "La concesión de servicios públicos y el principio de beneficio". **Revista Entorno**. No.3. México, enero - marzo de 1993. pp.40-45.

29. Soria Romo, Rigoberto. "Notas sobre el régimen jurídico de la concesión en México". **Revista del Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)**, No.81. México, marzo-abril de 1992. pp.34-41.
30. Soria Romo, Rigoberto. "La concesión del servicio de agua potable: el caso de la ciudad de Aguascalientes". **Revista del Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)**, No.79. México, noviembre - diciembre de 1992, pp.70-81.
31. Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ed. Porrúa. México, 1984. pp.101-127.



**TESIS UNIVERSIDAD**

TEL: 5-54-26-06  
5-54-11-10  
6-59-44-77

*Copilco-Universidad*