



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE CONCESIONES PRESENTADA POR EL SENADOR JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YAÑEZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

Honorable asamblea:

El suscrito, Arq. Juan José Jiménez Yáñez, Senador de la República perteneciente al Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como por lo establecido en los diversos 8.1, fracción I y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración del H. Senado de la República la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE CONCESIONES**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cuarta transformación que se ha propuesto emprender por parte de los que formamos parte del cambio verdadero, incluye no sólo una revolución de las conciencias, sino un cambio de paradigma en la forma en la que el Estado mexicano asume su responsabilidad con el territorio y población donde ejerce su autoridad, en tal sentido, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su párrafo quinto establece que:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”

En razón del derecho a un medio ambiente sano garantizado por nuestra carta magna es que, debemos entender que el medio ambiente se concibe como una relación entre la

ciudadanía y el espacio donde se habita, de tal modo que es obligación de todas las personas cuidar de los recursos naturales donde se desarrolla la vida cotidiana.

Por lo anterior, no puede pasar inadvertido que en todos los municipios donde habitamos, ya sean grandes metrópolis o pequeños poblados, es importante vigilar lo referente al trato que se hace de la basura, en especial de los residuos sólidos urbanos, ya que las cantidades que se producen día a día son monumentales. Al respecto, se calculó en 2012 la producción mundial de residuos sólidos urbanos en alrededor de 1,300 millones de toneladas diarias, estimándose que podría crecer hasta los 2,200 millones en el año 2025 (Hoorweg y Bhada-Tata, 2012)¹.

Para el caso mexicano, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se recolectan 86,343 toneladas de basura por día, las cuales principalmente se recolectan en viviendas, edificios y áreas comunes de las ciudades; de la cantidad citada, el 87% se deposita en basureros a cielo abierto y tan sólo el 13% en rellenos sanitarios.

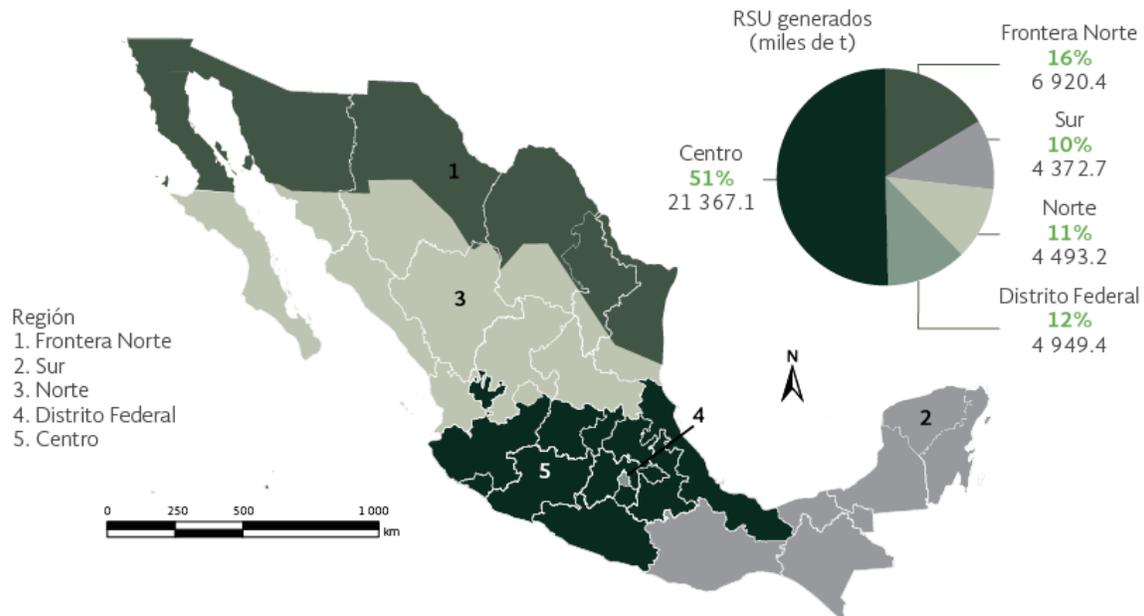
Las principales entidades federativas que más producen basura son: Ciudad de México con 17,043 toneladas, Estado de México con 8,285 toneladas, Jalisco con 6,524 toneladas, Veracruz con 4,452 toneladas, Guanajuato con 3,719 toneladas, Tamaulipas con 3,175 toneladas, y Nuevo León con 3,077 toneladas (INEGI, Cuéntame)².

Asimismo, las cifras presentadas por el INEGI coinciden con el mapa de Generación de residuos sólidos por región 2012, presentado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como se observa a continuación:

¹ Disponible en línea: <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe15/tema/cap7.html#tema0>

² Disponible en línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/ambiente/basura.aspx?tema=T>

Mapa 7.1 | Generación de RSU por región, 2012



Fuente:
Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, Sedesol. México 2013.

Por otra parte, el acceso al agua así como al saneamiento es un derecho humano reconocido por la organización de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, mediante la resolución 64/292³, mediante la cual se reafirma que **el agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos**. Ésta resolución propone a las naciones y organizaciones internacionales a disponer y proporcionar recursos financieros, capacitación así como a la transferencia de tecnología para ayudar a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

En ese mismo sentido, atendiendo a que en términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidas en la misma así como en los Tratados Internacionales en los que México sea parte, es necesario que las acciones que los tres niveles de gobierno realizan, sean encaminadas al cumplimiento irrestricto de todos los derechos humanos.

³ https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf

En la línea argumentativa anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce expresamente en su artículo 4o que "...“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

En este sentido, tanto el derecho al agua potable como el saneamiento, entendido como el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas de salud pública, que tienen por objetivo alcanzar los niveles crecientes de todo lo que es la salud ambiental.

Ante lo mencionado hasta aquí, cabe preguntarse ¿cómo operan los responsables del derecho al agua, saneamiento y traslado de basura, especialmente de los encargados del manejo de los residuos sólidos urbanos?

En términos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son considerados servicios públicos, a cargo de los Municipios, el Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es decir, lo definido por la Organización de las Naciones Unidas como **derecho humano al agua y saneamiento**; asimismo, también tienen a su cargo la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Si bien la Carta Magna confiere la función de garantizar el derecho al agua y saneamiento así como de la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos a los municipios que integran las entidades federativas, hay que observar por lo menos dos aspectos concatenados. Primero, el inciso referido fue reformado en 1999, es decir, hace poco más de dos décadas, periodo en el cual, la población ha crecido aproximadamente en 25 millones de habitantes. Segundo, las capacidades financieras y operativas de los 2,457 municipios que existen, son muy diversas, ya que existen municipios con una alta recaudación que les permita por sí mismos prestar el servicio de

recolección de basura, o bien, pueden, como se ha optado en distintas latitudes en tiempos recientes, concesionar el servicio.

El punto de la concesión, es el aspecto total sobre el cual versa la presente iniciativa de reforma constitucional, ya que se busca que quede inscrito desde el máximo ordenamiento jurídico que, en todas aquellas concesiones en materia de recolección de basura así como del agua, que otorguen los municipios mediante licitación pública pidan se observe la normatividad federal así como para que de existir la necesidad de condicionar alguno de estos servicios públicos se requiera la opinión técnica de la autoridad en la materia, ello con el fin de garantizar que los términos en los cuales se pretende otorgar una concesión, sean los más correctos técnicamente hablando, sin que ello implique una violación a la autonomía municipal.

En razón de que la mayor parte de la basura que se produce en nuestro país proviene de los hogares, es importante observar las normas ambientales referentes a los llamados “residuos sólidos urbanos”, los cuales se definen como:

“..aquéllos que se producen en las casas habitación como consecuencia de la eliminación de los materiales que se utilizan en las actividades domésticas (por ejemplo, residuos de los productos de consumo y sus envases, embalajes o empaques, o residuos orgánicos); los que provienen también de cualquier otra actividad que se realiza en establecimientos o en la vía pública, con características domiciliarias y los resultantes de lugares públicos siempre que no sean considerados como residuos de otra índole” (SEMARNAT, Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales; Informe del Medio Ambiente).

El manejo que se haga de los residuos sólidos es sumamente importante, dado que el buen manejo de los mismos permite no sólo mitigar efectos perniciosos para el medio ambiente y salud de las personas, sino que además es posible generar un uso más eficiente de los materiales con los que están hechos y todavía pueden ser reutilizados a través del reciclaje.

Ahora bien, en términos de dispositivo Constitucional señalado, los Municipios deben observar lo dispuesto en las Leyes federales y estatales; además que podrán asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo.

En este sentido, una concesión es entendida como un acto administrativo discrecional a través del cual, la autoridad administrativa, otorga a un particular derechos y facultades para el ejercicio de una determinada función pública.

La concesión materialmente implica que una particular otorgue los servicios que, en términos Constitucionales corresponde brindar al Municipio. Esta figura es muchas veces utilizada por administraciones municipales que no cuentan con los recursos financieros, materiales y humanos para brindar cierto servicio público, o bien a petición de los particulares, y su principal finalidad debe ser que la prestación de los servicios públicos se encuentre garantizada y que los mismos sean prestados con la mayor calidad posible, ya que de otra forma no puede tener una finalidad legítima el ejercicio de dicha figura.

Ahora bien, respecto de la naturaleza jurídica de la concesión, hay cierta discrepancia entre varios teóricos del derecho, pues hay quienes afirman que se trata de un contrato celebrado entre la administración pública y un particular, mientras que por otro lado existen doctrinarios que señalan que se trata de un acto mixto⁴, pues si bien es cierto tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es de Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las Leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad.

⁴ Dr. Andrés Serra Rojas y Dr. Gabino Fraga.

Así, dentro de las disposiciones jurídicas que regulan las concesiones, encontramos que para que una particular pueda ser objeto de una concesión, existen diferentes requisitos como lo es que cuente con capacidad jurídica que es la posibilidad de ser sujeto de una concesión; capacidad técnica, refiriéndonos las posibilidades materiales y humanas con las que el concesionario debe contar para la prestación del servicio concesionado; capacidad financiera, entendiéndose como la posibilidad económica con que debe contar el concesionario para poder garantizar la prestación de los servicios que le son encomendados.

Asimismo la concesión evidentemente que otorga derechos y obligaciones para los concesionarios; la posibilidad de rescate del servicio público, pues al tratarse de un servicio que originalmente corresponde a un ente del Estado, la prestación del mismo debe estar garantizada, la reversión del servicio concesionado así como la extinción de la misma.

En este sentido, tal y como fue puesto de manifiesto en líneas arriba, la concesión de un servicio público, debe siempre atender a la necesidad de la prestación.

Así, en el marco de la presente iniciativa, muchos de los municipios del país han optado por facultar a particulares para que estos presenten los servicios de Agua así como de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; ello a través de la figura jurídica de la concesión.

En ese sentido, si bien se establece la necesidad de la observancia de la legislación federal y estatal para el desempeño y ejercicio de los servicios públicos, se considera necesario que en tratándose de concesión de servicios públicos como es el caso de los señalados en los incisos a) y c) de la fracción III del artículo 115 Constitucional se pida la opinión de las autoridades en la materia, ello con la finalidad que éstas otorguen la opinión técnica sobre la viabilidad de los términos en que se pretende otorgar la concesión para la prestación de dichos servicios, ello sin que se limite o se

atente contra la libre determinación de los Ayuntamientos o la libre contratación de éstos, pues sólo se trata que las autoridades respectivas señalan si es viable la concesión en los términos propuestos así como del cumplimiento de la misma; ello en atención a la posible afectación en materia de medio ambiente así como para garantizar la prestación de dichos servicios en la correcta observancia de los derechos humanos de los gobernados.

CUADRO COMPARATIVO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público;</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e) Panteones.</p> <p>f) Rastro.</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones</p>	<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público;</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e) Panteones.</p> <p>f) Rastro.</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones</p>

<p>territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>...</p>	<p>territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Para el caso que los Municipios faculten a un particular para la prestación de los servicios señalados en los incisos a) y c) de la presente fracción, deberán solicitar previamente, la opinión técnica de las autoridades en materia ambiental y del agua, respectivamente.</p> <p>...</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Es por lo anteriormente expuesto y en aras del interés nacional, que someto a consideración de esta soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE CONCESIONES

ÚNICO.- Se adiciona un tercer párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes, para rezar de la siguiente manera:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como

base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I...

II...

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Para el caso que los Municipios faculten a un particular para la prestación de los servicios señalados en los incisos a) y c) de la presente fracción, deberán solicitar previamente, la opinión técnica de las autoridades en materia ambiental y del agua, respectivamente.

...

TRANSITORIOS



J u a n J o s é
Jiménez
Senador

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- las Legislaturas de los Estados, contarán con un plazo de 180 días naturales, para la adecuación de la legislación en materia Municipal de sus respectivas entidades.

A t e n t a m e n t e

ARQ. JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YÁÑEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Salón de Sesiones del Senado de la República, Ciudad de México,
a los 11 días del mes de septiembre de 2020.