

Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho
Maestría en

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Opción de titulación

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Arq. Juan Antonio Soto Ortega

Dirigido por:

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre
Presidente

Mtro. Juan Alberto Pichardo Hernández
Secretario

Mtra. Itza Livier García Sedano
Vocal

Mtra. Margarita García Álvarez
Suplente

Mtra. Diana Olvera Robles
Suplente

Mtro. Ricardo Ogaide Ramirez
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Febrero 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



Administración pública estatal y municipal

por

Juan Antonio Soto Ortega

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](#).

Clave RI: DEMAC-158803

RESUMEN

Las determinaciones que toma el Municipio de Querétaro para el manejo de sus políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en específico la prestación de los servicios públicos, son una compleja serie de decisiones que influyen en el bienestar colectivo y satisfacción individual, que no deben decidirse de manera aislada, como actores ciudadanos que contribuimos a la problemática, tenemos la responsabilidad y obligación de participar en las decisiones que toma el gobierno y que afectan nuestra vida cotidiana, es importante que se salvaguarden los derechos sociales, y no se pongan en riesgo al ser interrumpido el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos en el Municipio de Querétaro, ya que esta prestación se encuentran supeditada a la autoridad municipal en beneficio de la ciudadanía, y está enmarcada en la legislación constitucional como una obligación de primer orden e importancia, por ello, lo valioso que es analizar esta investigación para evidenciar que la autoridad municipal delega su obligación constitucional a un particular mediante un proceso administrativo opaco, además de proponer la vía de solución que debió de visualizar y consensuar el Municipio de Querétaro.

Palabras clave: Política públicas, Servicio públicos, residuos sólidos urbanos, concesión, descentralización,

SUMMARY

The determinations made by the Municipality of Querétaro for the management of its public policies aimed at satisfying the needs of citizens, specifically the provision of public services, are a complex series of decisions that influence collective welfare and individual satisfaction and that should not be decided in isolation, as citizens who contribute to the problem we have the responsibility and obligation to participate in the decisions made by the government that affect our daily lives, it is important that social rights are safeguarded and not put into risk of being interrupted the service of collection and transfer of solid waste in the Municipality of Querétaro, since this service is subject to the municipal authority for the benefit of the citizenry and is framed in the constitutional legislation as an obligation of first order and importance , that is why it is valuable to analyze this in research to show that the municipal authority delegates its constitutional obligation to a private individual through an opaque administrative process, as well as proposing the solution that the Municipality of Querétaro must have visualized and agreed on.

Key words: Public policy, Public service, urban solid waste, concession, decentralization,

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, institución donde curse mis estudios de postgrado, así como al Programa "Titúlate", que me ha dado la oportunidad de consolidar mis conocimientos enfocados en el desarrollo de esta investigación para la obtención del grado académico.

También agradezco a mis padres, en especial a mi madre Olivia Ortega Ortiz que aunque ya no está en este plano existencial siempre fue protagonista en la formación que tuve como individuo y profesionista; a mi esposa e hijos por la comprensión para poder conseguir este propósito profesional.

También debo agradecer al Maestro Federico José Rodríguez Peñaguirre por su paciencia y apoyo brindado mediante sus consejos y conocimientos vertidos, todo con la finalidad de despertar en mí el interés de la investigación para la obtención de un trabajo de calidad.

ÍNDICE CAPITULAR

RESUMEN	III
SUMMARY	IV
AGRADECIMIENTOS	V
ÍNDICE CAPITULAR	VI
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I.- RECOLECCIÓN Y TRASLADO DE RESIDUOS SOLIDOS	10
I.I La problemática y los residuos sólidos urbanos	10
I.II Antecedentes Históricos	12
I.III Marco Normativo	15
Ámbito Federal	15
Ámbito Estatal	15
Ámbito Municipal	15
I.IV Manejo de residuos sólidos urbanos	17
CAPITULO II.- TITULO DE CONCESIÓN A PARTICULARES RESPECTO DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO	21
II.I Derechos sociales y Derechos ambientales para la Comisión Interamericana	21
Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos y el medio ambiente	22
El derecho a la vida y a la salud	23
II.II La Concesión y el Acto Administrativo Celebrado	25
Naturaleza jurídica de la concesión	25
Elementos subjetivos de la concesión	25
Principios que rigen la concesión	26
II.III Análisis de inconsistencias del Proceso de Otorgamiento de Título de Concesión	29
Primer análisis.....	31
Segundo análisis	37
CAPITULO III.- LAS POLÍTICAS PUBLICAS Y LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA	46
III.I La realidad del problema	46
III.II Las políticas públicas	47
III.III La estrategia de Solución al Problema	48
CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXOS	58

INTRODUCCIÓN

El presente documento surge con el objetivo de realizar un estudio en torno de las políticas públicas de la Administración Municipal de Querétaro 2015–2018, la política observada es el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos no peligrosos; por lo que este desarrollo se centró en estudiar el proceso realizado por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro; para el otorgamiento del título de concesión del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos.

Lo anterior es un problema ya que, se observó que se vulnero el objetivo principal que persigue la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, el cual, es la obtención de los objetivos planteados bajo las mejores condiciones técnicas y económicas en beneficio de los ciudadanos.

Se realizó una investigación de los procesos que engloban el otorgamiento de título de concesión para la prestación del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos y se analizó su ordenamiento jurídico marco; y como objetivo específico se propuso la creación de una unidad administrativa descentralizada de la administración pública municipal; con la intención de hacer menos costoso y más eficiente el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos en el que colabore un comité de participación social.

El Municipio de Querétaro cuenta con uno de sus mayores retos; la recolección y el manejo de sus residuos sólidos, con su acelerado crecimiento poblacional y la demanda en servicios industriales y comerciales; además del indiscriminado uso de empaques para protección y /o consumo de productos, hacen de esta problemática un tema complejo de resolver.

La generación de residuos sólidos urbanos viene acompañando al ser humano a través de su evolución histórica; Córdoba,¹ como primeros antecedentes tenemos al hombre primitivo que comienza a asociarse en clanes o tribus para posteriormente establecer comunidades dedicadas a producir cultivos y la crianza de animales, el detonante principal, viene cuando el ser humano migra a las ciudades donde a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y el inicio de Revolución Industrial, da pie a la evolución económica y social además de la transformación de procesos productivos y el crecimiento demográfico que comenzaron a contribuir a problemas como la generación de residuos sólidos urbanos y el que hacer con los mismos.

Abordar el tema de la recolección de la basura y su traslado vinculado al cambio de estrategias que toma el Municipio de Querétaro al concesionar este servicio, detonó molestia e incertidumbre en la ciudadanía ya que de tener un servicio eficiente y oportuno, se generó caos en la recolección, tener que resguardar la basura por más tiempo, grandes montones de basura en las esquinas que podían durar hasta dos días antes de ser removidos, perros que en busca de comida destrozaban las bolsas de basura, y por consiguiente, la proliferación de fauna nociva, la gente estaba acostumbrada a que diario sacaba sus bolsas de basura por las noches, y horas más tarde eran recogidas por el camión recolector, se enfrentaron a rutas mal programadas, horarios en donde pasaba el camión recolector y la gente estaba trabajando.

Con el otorgamiento de la concesión se dieron de baja a 441 trabajadores del servicio de recolección de basura, muchos de ellos se encontraban en vías de jubilación, dentro de las cláusulas de la concesión se hace mención que la empresa concesionaria aportara \$ 28, 526, 952.00 pesos,² suma millonaria para la

¹ CORDOBA, de la Llave, *Eliminación y reciclaje de residuos urbanos en La Castilla Bajomedieval* (1998) Pág. 145-169. <http://www.raco.cat/index.php/ActaHistorica/article/viewArticle/193940/0>, (Última consulta 10 de Octubre de 2018 21:30 horas).

² Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Pág. 197 inciso u), Compendio de información elaborado en 2018.

liquidación de estos trabajadores y su posible contratación en el ámbito privado, eso sí bajo otro esquema laboral y diferentes prestaciones, ¿La concesión a particulares soluciona el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos?.

La hipótesis al respecto sería, el sistema de recolección y traslado de residuos sólidos, se vincula con una recolección eficiente, presupuesto adecuado, renovación constante de equipos, cultura de limpieza en la población, por lo que se considera que la respuesta a esta problemática es, la creación de una unidad administrativa descentralizada como política pública a implementar.

Esta investigación ha sido organizada en tres secciones, en la primera se hizo una revisión a la política pública, qué son los residuos sólidos, sus antecedentes históricos, la situación de esta problemática en el mundo. En la segunda sección, se abordan los derechos sociales respecto de los servicios públicos que está obligado del Estado a prestar, y el acto administrativo que da origen al título de concesión otorgado, y en la tercera sección, se explica la propuesta que se debió haber analizado para resolver la problemática en lugar de concesionar el servicio a particulares.

CAPITULO I.- RECOLECCIÓN Y TRASLADO DE RESIDUOS SOLIDOS

En este primer capítulo se abordó la política pública de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos, sus antecedentes históricos, la definición de que son los residuos sólidos, la situación de como se ha abordado este problema en países desarrollados, América latina y el Caribe, México y el caso específico del Municipio de Querétaro.

I.I La problemática y los residuos sólidos urbanos

Se eligió como objeto de estudio la política pública de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos y el título de concesión otorgado por el Comité de Adquisiciones del Municipio de Querétaro.

Es indudable que el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos es un servicio costoso y con poca eficiencia administrativa, el problema de la generación de basura, su recolección y traslado cada vez es más grave tanto por el crecimiento demográfico desordenado como por la falta de políticas públicas que incentiven las buenas prácticas de la ciudadanía, la autoridad en el interés de conocer el problema y plantear soluciones sin el consenso ciudadano toma la determinación más fácil a sus intereses concesionando el servicio.

El contexto en el que se llevó a cabo el proceso de otorgamiento, de título de concesión genero incertidumbre respecto a haber elegido las mejores condiciones técnicas y económicas para el Municipio y por consiguiente para los ciudadanos, el objetivo de este documento fue evidenciar que el proceso fue opaco e inequitativo, además de no ser la mejor solución al problema de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos.

Los residuos sólidos domésticos y comerciales son de los fenómenos con más impacto sobre el medio ambiente y sus recursos, debido a la creciente demanda que tienen los seres humanos sobre sus satisfactores, se tiene un alto consumo de los recursos naturales y en consecuencia una afectación a estos, por el otro lado el manejo de estos residuos fuera de las normas y de estándares adecuados afectan el medio ambiente, dando como resultado el deterioro en la salud pública y la contaminación ambiental.

Residuos sólidos urbanos por sus siglas (RSU), Alejandro Barradas,³ son los generados comúnmente en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que se utilizan en sus actividades domésticas sobre los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques, así como los procedentes de la limpieza de calles, parques y jardines, constituyen para el hombre un problema cuando su generación alcanza altos volúmenes y los podemos dividir en:

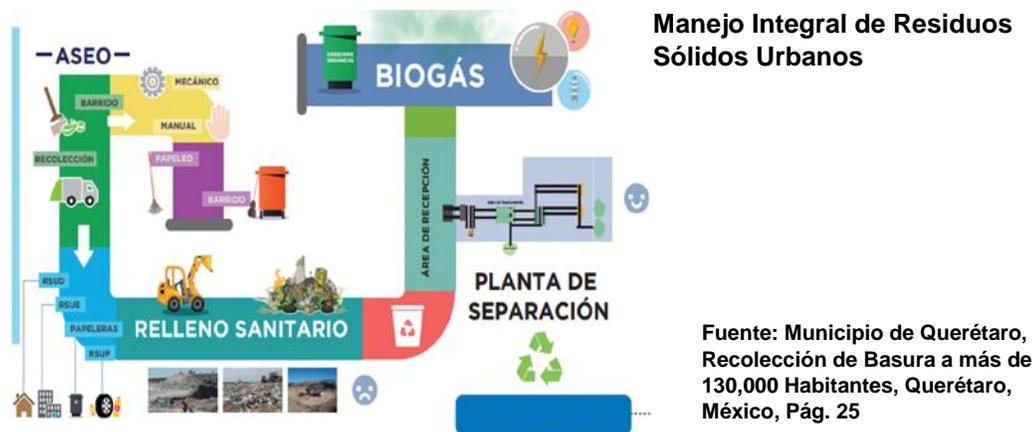
- Residuos domésticos procedentes de la elaboración de comidas, envases de alimentos, embalajes de aparatos, papeles, vidrios y que por su tamaño pueden ser recogidos por el camión recolector de servicios públicos
- Residuos de gran volumen de origen domestico pero que por sus dimensiones no los puede recoger el camión recolector de servicios públicos y pueden ser muebles y equipos.
- Residuos comerciales que son producto de actividades de mercados, almacenes, centros comerciales, bancos y escuelas.
- Residuos derivados de la limpieza de calles, parques y jardines que consisten en la recolección de Hierbas, hojas y ramas largas productos de corte.

³ BARRADAS, Alejandro. *Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, Veracruz, México, 2009, Pág. 5.

La naturaleza de los residuos sólidos urbanos es tan amplia como variada y su análisis requiere identificar su origen (doméstico o comercial), su procedencia (zona urbana o zona rural), su variación del clima según la estación del año.

Otro punto importante a considerar para este análisis tiene que ver con el nivel de vida; la población con una situación económica alta produce más residuos es decir las zonas residenciales generan más basura que las colonias populares ya que en estas últimas se consume menos y los bienes se explotan al máximo, aprovechando los envases vacíos, revendiendo el papel, cartón, pet; la población más adinerada no reutiliza materiales y aún menos saca provecho del reciclaje de los mismos.

La problemática general de los residuos sólidos urbanos involucra tres vertientes ambientales: contaminación, desaprovechamiento de recursos y necesidad de espacio para su disposición final.



I.II Antecedentes Históricos

Anteriormente, la generación de basura no era motivo para preocuparse, su eliminación se producía de manera natural y en la actualidad en las áreas rurales sigue sin constituir un problema del todo ya que se desechan a través de la quema

en las cocinas tradicionales aprovechando las cenizas resultantes como abono en los terrenos agrícolas.

Con el crecimiento de la industria, el crecimiento demográfico de las ciudades y mala planeación de las mismas origina que los residuos sólidos se incrementaran, se acumularan o se abandonaran y por consiguiente crearan una problemática ambiental, ya que al no tomarse medidas preventivas de manera oportuna; contaminan el aire, suelo y aguas ocasionando deterioro del entorno.

Los residuos sólidos urbanos (RSU), Alejandro Barradas,⁴ constituyen un problema social con incidencias negativas en el entorno en el que se desarrolla el ciudadano y se pueden mencionar tres aspectos relevantes en esta problemática:

- Riesgos sanitarios que provocan contraer o transmitir enfermedades o lesiones por contacto con la basura, los depósitos de basura generan la presencia de roedores, insectos posibles portadores de enfermedades, además de los olores que se generan por la descomposición de la misma.
- Los depósitos de basura y su generación de líquidos llamados lixiviados pueden alcanzar los mantos freáticos superficiales de agua potable o de riego agrícola y contaminarlos.
- El entorno sufre deterioro por las grandes acumulaciones de basura generando que producto del viento se vuelen papeles, plásticos y polvos como producto del desecho de plásticos y desechos no biodegradables acumulándose en ciudades, campos, carreteras y zonas de esparcimiento, constituyendo un grave problema ya que producen alteraciones en el paisaje urbano.

⁴ BARRADAS, Alejandro. *Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, Veracruz, México, 2009, Pág. 8.

La recolección, traslado y procesamiento de la basura no debería de constituir un grave problema para las ciudades, con la implementación de adecuadas políticas públicas encaminadas primeramente a la concientización social, financiamiento adecuado para la adquisición de equipo de transporte moderno, implementación de procedimientos eficientes y capacitación oportuna de los empleados.

Sin embargo, la escasez de recursos económicos de la gran mayoría de municipios por no tener recaudación amplia de impuestos prediales, los ha impedido a adoptar medidas eficientes para soluciones adecuadas.

El reciclaje mediante la recuperación de desechos y materiales existentes en la basura alcanza mayor auge día con día, motivado por el incremento de los energéticos y el encarecimiento de las materias primas, se han implementado ciertas campañas de colocación de contenedores para pilas, papel, cartón y pet; cuyos productos interesa separar del resto de la basura, ya sea por el alto valor que han alcanzado en el mercado o para evitar una posible contaminación por presencia de metales pesados, sin embargo, su disposición final en rellenos sanitarios resulta ser la primera de las alternativas previstas para su desaparición ya que aunque existe un auge en el reciclaje aun es una alternativa catalogada como costosa y con alto grado de especialización.

En lo que corresponde a los sistemas de recolección y traslado de los residuos sólidos urbanos generalmente son deficientes y la falta de recursos económicos de las instancias gubernamentales encargadas del servicio público impide la aplicación eficiente de inversiones para la elaboración de estudios mediante los que se obtengan datos para el desarrollo de proyectos que permitan implementar estrategias, además de promover la educación ciudadana respecto al manejo de la basura.

I.III Marco Normativo

Los servicios públicos que el Municipio de Querétaro está obligado a prestar se encuentran detallados y vinculados con otras normas en los diferentes órdenes de gobierno, como se muestra a continuación:

Ámbito Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115 fracción III; inciso c).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente; Artículo 8 fracción IV y Artículo 137.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos; Artículo 10, fracciones III, IV y V.

Ámbito Estatal

- Constitución Política del Estado de Querétaro; Artículo 35
- Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro; Artículo 6 fracciones VIII, IX y X, párrafos primero y segundo del Artículo 22, Artículos 55, 56, 57, 58, 60, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 108 y 111.
- Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro; Artículo 156, 159 fracciones I y II, 161, 183 y 185.
- Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro, Artículo 1 y fracción VI del Artículo 95.

Ámbito Municipal

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; Artículos 30, 31 fracción VIII, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92.
- Reglamento de Concesiones del Municipio de Querétaro

- Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro; Artículos 1, 3, 6, 7, 11, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 38, 39, 41, 44 y 46.
- Código Municipal de Querétaro; Artículo 63, inciso a) y Artículo 145.

La Administración Pública Federal encabeza un esfuerzo importante en materia de políticas públicas de gestión ambiental a través de la SEMARNAT con la creación de la Ley General para la prevención y Gestión integral de los residuos, Municipio de Querétaro.⁵

Por falta de cuidado en el adecuado manejo de residuos sólidos urbanos, se tienen consecuencias con grandes impactos al medio ambiente, de acuerdo a la SEMARNAT, existen profundas relaciones entre la generación indiscriminada y mal manejo de los residuos sólidos urbanos que han contribuido al cambio climático, adelgazamiento de la capa de ozono y la creciente contaminación de suelos y cuerpos de agua.

México ha adquirido compromiso con la agenda internacional de medio ambiente y desarrollo sustentable participando en 90 acuerdos en temas como cambio climático y biodiversidad, sin embargo, su crecimiento económico sigue estrechamente vinculado a la emisión de compuestos de efecto invernadero, excesiva generación de residuos sólidos, contaminantes a la atmosfera, aguas residuales no tratadas y pérdida de bosques y selvas, Municipio de Querétaro.⁶

⁵ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Pág. 16, Compendio de información elaborado en 2018.

⁶ *Ibidem*, Pág. 21,

I.IV Manejo de residuos sólidos urbanos

En los países desarrollados de la unión europea, Alejandro Barradas,⁷ la recolección y traslado de residuos sólidos urbanos enmarca la política del desarrollo sostenible y ha tenido que tomar en cuenta los principios generales de prevención, recuperación y disposición final, la producción diaria oscila entre 1 y 1.5 kg de residuos sólidos urbanos por habitante.

En América Latina y el Caribe, la recolección y traslado de residuos sólidos representa un enorme problema, la población ha venido incrementándose en los últimos años totalizando 480 millones de habitantes de los cuales 74% son urbanos y el resto habitan en zonas rurales, este crecimiento demográfico y su rápido proceso de urbanización representa un panorama inevitable a la demanda de servicios, lo que constituye un gran reto para los gobiernos nacionales y municipales.⁸

Esta zona geográfica se caracteriza por alta situación de pobreza a mayor pobreza mayor despreocupación por los desechos producidos y menor control en la gestión de los mismos, la producción media de residuos sólidos urbanos en esta zona corresponde a 0.92 kg/hab./día. Esto significa cerca de 330,000 toneladas diarias.

La generación de residuos sólidos urbanos en México enfrenta retos en el manejo de sus desechos municipales, en uno de sus primeros intentos, la SEMARNAT mediante el entonces Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, elabora en el año 2006, el primer diagnóstico básico de los residuos sólidos urbanos.⁹

⁷ BARRADAS, Alejandro. *Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, Veracruz, México, 2009, Pág. 22.

⁸ *Ibidem*, Pág. 27.

⁹ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Pág. 16, Compendio de información elaborado en 2018.

En el que determinaron que la generación de residuos sólidos urbanos para el año 2006 sería de 94,800 toneladas diarias, que equivalen a 34.6 millones de toneladas anuales, se estimó que se recolectaba el 87% de los residuos generados y de estos 64% se enviaba a los 88 rellenos sanitarios y 21 sitios controlados, lo restante se depositaba a cielo abierto y en sitios sin control.¹⁰

El Estado de Querétaro ha experimentado gran crecimiento demográfico; su Municipio capital se ha conurbado con los municipios de El Marqués y de Corregidora dejando abierta la posibilidad de la figura de participación intermunicipal creando políticas públicas adecuadas entre municipios con la intención de hacer más eficiente la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (RSU), con estrategias administrativas, leyes, reglamentos, propuestas para la reducción de residuos, mejorar la capacidad de reciclaje y capacitación ciudadana para que se asuma su papel activo que tiene en el manejo de los residuos sólidos.

En el caso específico del Municipio de Querétaro su rápida urbanización y la dinámica de actividades económicas, sociales y políticas requieren servicios de calidad, ya que se busca que el municipio sea competitivo, con futuro sostenible, económicamente productivo y socialmente incluyente.

El Municipio de Querétaro tiene una extensión territorial de 759.9 km² menciona que el enfoque del proyecto es tener una ciudad compacta, sostenible dentro de un ámbito metropolitano de modo que se sentaran las bases normativas y de ordenamiento territorial ante el reto de las necesidades y demandas ciudadanas, Municipio de Querétaro.¹¹

¹⁰ *Ibidem*, Pág. 16.

¹¹ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Pág. 7, Compendio de información elaborado en 2018.

En el Municipio de Querétaro de Enero a la primera semana de agosto de 2016 fue la última etapa en la que el Municipio de manera directa prestó el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos.

En este periodo el servicio fue prestado con 74 rutas domiciliarias, 3 de re-bolseo y 3 de servicios especiales, los cuales se llevaron a cabo con métodos como acera, esquina y contenedores esto dependiendo de las características topográficas y condiciones urbanas es importante señalar que los dos primeros métodos fueron los más usados.¹²

La periodicidad del servicio de recolección se conservó con los siguientes porcentajes: 67% de colonias de lunes a sábado, 26% fue de tres días, 2% de dos días y 5% un día. (Aseo Público, 2016-2017).

Para la gestión del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos se encontraba dividido el territorio en tres zonas:

- Zona I, Delegación Centro Histórico.
- Zona II, Delegaciones Cayetano Rubio, Epigmenio González y Josefa Vergara y Hernández.
- Zona III, Delegaciones Félix Osores, Carrillo Puerto y Santa Rosa Jáuregui.

El personal involucrado en la recolección y traslado de residuos sólidos hasta agosto de 2016 fue de 441 empleados adscritos al Departamento de Aseo Público de la Secretaría de Servicios Públicos, sin embargo, el crecimiento demográfico detona la necesidad de creación de más vivienda y servicios; por consecuencia más generación de residuos sólidos urbanos.

¹² *Ibidem*, Pág. 22 y 26.

De acuerdo con los datos estadísticos del INEGI respecto del censo de población y vivienda, este se ha incrementado con una tasa anual de 1.78%, en 2016 se calcula que la población asciende a más de 878 mil habitantes, en relación a los residuos sólidos urbanos (RSU) se han incrementado, actualmente se generan cerca de 1,786 ton/día de residuos sólidos urbanos de los cuales el 70.3% corresponde a la zona metropolitana de Querétaro, la mayor parte de estos residuos se disponen en 7 rellenos sanitarios, así como 7 tiraderos controlados.

Por otro lado, se generan 6,000 ton/día de residuos médicos especiales de los cuales se logra reciclar el 75% y el resto se envía a rellenos sanitarios.

CAPITULO II.- TITULO DE CONCESIÓN A PARTICULARES RESPECTO DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

En este segundo capítulo se aborda el servicio público de recolección y traslado de residuos sólidos como un derecho social, las leyes en la materia, que es una concesión y el proceso del acto administrativo que dio origen al título de concesión.

II.I Derechos sociales y Derechos ambientales para la Comisión Interamericana

Sobre el tema de los derechos sociales, Fabra y Rodríguez,¹³ mencionan que estos tienen una estructura funcional, que consiste en: titular del derecho, sujeto obligado y objeto del derecho o prestación; el derecho moderno reconoce un valor intrínseco en la persona humana cuyos derechos básicos no deben de ser desconocidos en virtud de fines generales o derechos colectivos.

Además, los derechos sociales son de carácter universal esto es son en beneficio de la colectividad y procuran la obtención de igualdad material en la prestación de servicios por parte del Estado para controlar problemas de orden público, tales derechos se encuentran contemplados dentro de Constituciones, Leyes o Reglamentos.

“En las cuatro décadas que han transcurrido desde que las Naciones Unidas convocara a la primera conferencia ambiental en Estocolmo, casi todos los organismos mundiales y regionales de derechos humanos han analizado los vínculos entre el deterioro del medio ambiente y los derechos humanos protegidos

¹³ FABRA, Jorge Luis y RODRÍGUEZ, Verónica. *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen dos, pág. 1690, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3796> (Última consulta 30 de Octubre de 2018 21:00).

por garantías internacionales. Los procedimientos internacionales para la presentación de peticiones relacionadas con los derechos humanos permiten que aquellos cuyos derechos se han visto perjudicados por las condiciones ambientales recurran a la presión internacional cuando los gobiernos carecen de la voluntad necesaria para impedir o frenar la grave contaminación que amenaza el bienestar de los seres humanos. Mediante estos procedimientos, personas y grupos han invocado el derecho a la vida, la salud, la propiedad, la información, la privacidad y la vida hogareña, para quejarse contra la contaminación, deforestación y otros tipos de daño ambiental. En muchos casos, los peticionarios han logrado reparaciones y los gobiernos han adoptado medidas destinadas a remediar la infracción. Los procedimientos de petición también pueden contribuir a identificar los problemas y fomentar el diálogo para resolverlos, incluso mediante la entrega de asistencia técnica”.¹⁴

Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos y el medio ambiente

La comisión y la Corte interamericanas han visto causas y la Comisión ha emitido informes de país en que se abordan las condiciones ambientales existentes en los países miembros de la OEA, debido a que dichas condiciones han afectado los derechos garantizados ya sea por la Declaración o por la Convención Americana. Con mayor frecuencia, los reclamos de los peticionarios se refieren a la violación de los derechos a la vida, la salud, la propiedad, la cultura y el acceso a la justicia, pero algunos también han citado las garantías de libertad de religión y el respeto por la cultura. Muchos casos tienen relación con la explotación de recursos provenientes de tierras que tradicionalmente son propiedad de pueblos indígenas o son utilizadas por ellos. El enfoque general de

¹⁴ SHELTON Dinah. “*Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*”, Pág. 111, <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/11486/11847/0> , (Última consulta 08 de Noviembre de 2018 21:30 horas).

la Comisión en lo referente a la protección del medio ambiente ha sido reconocer que por la naturaleza y propósito del derecho de los derechos humanos impone la necesidad de un nivel básico de salud ambiental.¹⁵

El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano.¹⁶

El derecho a la vida y a la salud

El informe de país sobre Ecuador elaborado por la Comisión en el año 1997 señala específicamente que el disfrute del derecho a la vida, la seguridad y la integridad físicas dependen de condiciones ambientales y que la “contaminación ambiental y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente para estos derechos”.¹⁷

Las obligaciones positivas de acción para el Estado se derivan del artículo 4 de la Convención que garantiza el derecho de la persona a que su vida sea respetada y protegida por la ley. De esta manera, la Comisión agrego:

Los Estados partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física, La contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para

¹⁵ *Ibídem*, Pág. 115.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador* OEA/Serie L/V/II.96, doc. 10 Rev. 1, 24 de abril de 1997, párrafo 92.

¹⁷ *Ibídem*, inciso 88.

evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas.¹⁸

En 1983, en su Séptimo informe sobre los Derechos Humanos en Cuba¹⁹, la Comisión recomendó que el Estado tomara medidas específicas y que adoptara disposiciones ambientales con el fin de cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la salud. La comisión consideró que un medio ambiente que propicia la salud de la población es “esencial” señalando, además, que factores tales como el abastecimiento de agua, la eliminación de excretas (salubridad) o desechos industriales y el sistema de recolección de basura tienen un impacto significativo en este sentido (párrafo 41). La Comisión se refirió a las condiciones negativas existentes en Cuba, incluidas la escasez de agua y la contaminación industrial de los ríos, bahías y aguas costeras, a un nivel tal que había dado origen a zonas muertas. La Comisión determinó que “el alcantarillado se encuentra en un estado tan deplorable que frecuentemente afecta al país de manera negativa” (párrafo 51). La falta de recolección de basura también fue considerada un serio problema, la Comisión llegó a la conclusión que las prácticas en el ámbito de la higiene ambiental e industrial requerían mucha más atención de parte del gobierno y que se necesitan mejoras radicales para combatir la creciente contaminación del suelo, el aire y el agua (párrafos 60 y 61). Por lo tanto, el gobierno no solo es responsable de la acción estatal en cuanto a la violación de los derechos humanos, sino también si no toma las medidas necesarias para impedir la degradación del medio ambiente por otros actores.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador* OEA/Serie L/V/II.96, doc. 10 Rev. 1, 24 de abril de 1997, párrafo 92, inciso 88.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *La Situación de los Derechos Humanos en Cuba*, Séptimo Informe, OEA/Serie L/V/II.61, Doc. 29 rev. 1, 4 octubre de 1983, Capítulo XIII.

II.II La Concesión y el Acto Administrativo Celebrado

Naturaleza jurídica de la concesión

La concesión como Acto Administrativo permite el desarrollo óptimo del país, a través de la ejecución de tareas que el Estado no está en capacidad de desarrollar, y que son cedidas a un particular, por tiempo definido.

La Concesión es un contrato, mediante la cual el Estado, puede ser determinado como el contratante, así, “la concesión es un contrato por el cual un empresario se compromete a efectuar o gestionar un trabajo público, mediante el derecho de percibir las rentas que se obtengan del uso de esa cosa pública” Castro, García y Martínez²⁰. Es decir, el particular que recibe la concesión se ve beneficiado con los productos del trabajo realizado a nombre del Estado, a la vez que el Estado se beneficia con las actividades realizadas en beneficio de la colectividad.

Elementos subjetivos de la concesión

La Concesión como Acto Administrativo, se integra por los denominados elementos subjetivos de la Concesión, los cuales son:

- La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, local o municipal.
- El concesionario, que es la persona física o moral a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

²⁰ CASTRO Carlos, Luisa GARCIA y Juan MARTINEZ, *La Contratación Estatal: Teoría General*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2009.

Principios que rigen la concesión

Los principios que rigen la Concesión, son los mismos que rigen al Acto Administrativo; legalidad, legalidad objetiva, y debido proceso adjetivo.

El Derecho administrativo, también comparte el principio de legalidad, el cual se encuentra fundamentado en el artículo 14 Constitucional, que a la letra dice:

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.²¹ CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA.

Lo anterior, trasladado a la Concesión como acto administrativo refiere a que los procedimientos de concesión que sean otorgados a los particulares, deberán estar circunscritos en el marco de la ley, con pleno apego a derecho, sin que existan arbitrariedades en el proceso.

²¹ CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, El Control de Constitucionalidad, Junio 2017, p. 31.

En lo que refiere al principio de la Legalidad objetiva, este alude a:

...la aplicación razonada y jerárquica de los grandes principios jurídicos, tales como el de razonabilidad o justicia natural, ambos de nivel constitucional y supraconstitucional, por encima de los frecuentes desvaríos de la norma reglamentaria o del acto o comportamiento administrativo. Agustín Gordillo.²²

El principio de Estado de Derecho, es aplicable a Estados como el mexicano, y hace referencia a la “razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y justicia natural” Agustín Gordillo²³, lo anterior alude a que el particular debe contar con todos los derechos legales, además de sujetarse a un proceso justo y equitativo.

El Municipio de Querétaro cuenta con la responsabilidad de los servicios públicos municipales de limpia, recolección, traslado y disposición final de los residuos sólidos de conformidad al artículo 115 fracción III, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con la percepción de la administración pública municipal respecto de los grandes costos y de los riesgos ambientales que representan la recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos urbanos y, no contar con las capacidades técnicas y financieras para seguir prestando el servicio de forma óptima determina las siguientes acciones:

En Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el 11 de febrero de 2016, el H. Ayuntamiento de Querétaro, aprueba un acuerdo en relación a concesionar la prestación de los servicios públicos municipales de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos, mismo que fue publicado el 15 de febrero de 2016 en la Gaceta Municipal (periódico oficial de Gobierno del Municipio de Querétaro) y el

²² GORDILLO, Agustín. *El Procedimiento Administrativo*, México, Capítulo IX, 1984, Pág. 398.

²³ *Ibidem*, Pág. 399.

11 de Marzo de 2016 en la Sombra de Arteaga periódico oficial de Gobierno del Estado de Querétaro), Municipio de Querétaro.²⁴

El 07 de Marzo de 2016 se publica en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Querétaro; la convocatoria por la cual el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro convoca a los interesados a participar en la Licitación Pública Nacional de número LPN 004/2016; relativa a otorgar título de concesión de los servicios públicos municipales de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos en el Municipio de Querétaro, Municipio de Querétaro.²⁵

La junta de aclaraciones se llevó a cabo el 17 de marzo de 2016 y el 30 de marzo de 2016 se llevó a cabo el acto de presentación de proposiciones y apertura de propuestas técnicas, el 31 de marzo de 2016 se realizó la apertura de propuestas económicas y el 08 de abril de 2016 el Comité de Adquisiciones y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro emite fallo del concurso a favor de la persona moral denominada “RED RECOLECTOR S.A. DE C.V.”.

Derivado de este acto administrativo se da origen al título de concesión otorgado, con la premisa de haberse recibido las mejores condiciones técnicas y económicas para la prestación del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos en el Municipio de Querétaro.

²⁴ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 1 Pág. 53 y 70, Compendio de información elaborado en 2018.

²⁵ *Ibidem*, Anexo 3, Pág. 102.

II.III Análisis de inconsistencias del Proceso de Otorgamiento de Título de Concesión

Ahora bien, analizaremos cada una de las etapas del proceso que derivaron en la otorgación de un Título de Concesión de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos a un particular, proceso que se celebró en un plazo menor de dos meses.

La convocatoria fue publicada por un solo día en diarios de mayor circulación en el Estado de Querétaro, Municipio de Querétaro ²⁶, lo cual, si bien es cierto no contraviene la normatividad de la materia que es el Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Municipio de Querétaro, si genera incertidumbre por la premura del proceso cuando resultaba innecesario ya que la prestación del servicio nunca fue interrumpida, por ende, no existía ninguna urgencia para el otorgamiento de la concesión; por lo que, se debía de privilegiar y salvaguardar el interés colectivo, al conseguir llamar a concurso a las empresas que ofrecieran las mejores propuestas técnicas y económicas; por lo que se cuestiona porque la publicación no se efectuó en diarios de circulación nacional ni se realizó por más días con el objetivo de captar la atención de más empresas especializadas en la materia; ya que el artículo 38 del ordenamiento antes citado que dice: *“Las convocatorias podrán referirse a uno o varios concursos, publicándose en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado y/o en el País...”*, El tema aunque es del ámbito municipal, requiere de empresas especializadas, la trascendencia de la problemática necesita de actores nacionales e incluso internacionales, con capacidades probadas que brinden un servicio oportuno, de calidad a través de equipos modernos, procesos de capacitación y administrativos de vanguardia.

En la licitación producto del otorgamiento del título de concesión se presentaron seis empresas, tanto en contenido de bases, como en propuesta

²⁶ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 3, Pág. 102, Compendio de información elaborado en 2018.

técnica y económica dentro de los 53 puntos solicitados únicamente la empresa a la que se le otorga el título de concesión RED RECOLECTOR S.A. DE C.V. cumplió con todos y cada uno de los requisitos, Municipio de Querétaro²⁷. En el siguiente cuadro comparativo en el que se vaciaron datos obtenidos de las propuestas económicas de cada uno de los participantes podemos contrastar el precio ofertado por tonelada de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos.

Licitantes	Partida	Concepto	Unidad	Cantidad	Precio Unitario Por Tonelada sin I.V.A.
RED RECOLECTOR S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$463.00
CARROCERIAS Y EQUIPOS DEL ESTADO DE MEXICO S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$320.00
PROMOTORA AMBIENTAL DE LA LAGUNA S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$348.32
CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$490.00
GESTIÓN E INNOVACIÓN EN SERVICIOS AMBIENTALES S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$395.65
BROQUERS AMBIENTAL S.A. DE C.V.	Única	Consección de servicios públicos municipales de Recolección y Traslado de Residuos Sólidos Urbanos	Concesión	1	\$495.00

Fuente: Municipio de Querétaro, Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes, Querétaro, México, Anexo 6 Pág. 145

Del fallo respectivo a la licitación elegí analizar a dos de las empresas participantes no ganadoras, observando las inconsistencias más relevantes en sus propuestas y el menor precio ofertado por tonelada de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos; estas fueron PROMOTORA AMBIENTAL DE LA

²⁷ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 150 a 192, Compendio de información elaborado en 2018.

LAGUNA S.A. DE C.V. con 7 incumplimientos mencionados en el fallo y un precio por tonelada de \$348.32 pesos sin IVA y la segunda CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V. con 3 incumplimientos mencionados en el fallo y un precio por tonelada de \$ 490.00 pesos sin IVA, respectivamente para verificar sus propuestas y las revisiones de estas que realizo el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro.

Primer análisis

De la empresa PROMOTORA AMBIENTAL DE LA LAGUNA S.A. DE C.V. en el punto 3 dice textualmente *“En las bases de licitación correspondiente, se solicitó que las personas interesadas presentaran documento copia simple firmado de estas bases de licitación y del acta de junta de aclaraciones, anexando también el escrito de conocimiento y aceptación de bases del Anexo No. 1 de estas bases de licitación”*, En efecto este documento no se entrega firmado e incumple de manera cuantitativamente con lo solicitado en las bases.²⁸

En el punto 4 dice textualmente dice *“Los interesados que sean personas morales, deberán presentar documento original o copia certificada del testimonio del acta constitutiva inscrita en el registro público de la propiedad y del comercio y de su última reforma...”* en la revisión de la empresa denominada PROMOTORA AMBIENTAL DE LA LAGUNA S.A. DE C.V. se menciona que si entrega documento solicitado cumpliendo cuantitativamente pero no cumple con los requisitos exigidos.²⁹

²⁸ Municipio de Querétaro, Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 153, Compendio de información elaborado en 2018.

²⁹ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 153.

Sin embargo, a pesar de que se entregó el documento exigido por Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro, este órgano colegiado determinó que la empresa participante no cumple con lo exigido ya que se menciona que del objeto social de la interesada no le está permitido llevar a cabo los servicios objeto de la licitación ya que en su escritura pública y su última reforma se menciona que su objeto se limita a la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos de competencia federal en sus dos primeros puntos y en tercer punto si mantiene como objeto la recolección, transportación, comercialización, transformación, reciclaje, industrialización, destrucción y confinamiento de basura, desechos, desperdicios, despojos independientemente del tipo que sean; sin embargo, categóricamente realiza una limitación al transporte, precisando que el objeto social comprenderá únicamente en transporte privado en términos el Artículo 2 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal fracción que a la letra dice: XIV “ Transporte privado; Es el que efectúan las personas físicas o morales respecto de bienes propios o conexos de sus respectivas actividades, así como de personas vinculadas con los mismos fines, sin que por ello se genere un cobro, encontrando que en la licitación pública LPN-004/2016 se están concesionando los servicios públicos municipales de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos no peligrosos generados en la Ciudad de Querétaro, residuos los cuales no son bienes propios de la interesada y si está pretendiendo generar un cobro por este traslado o transportación, dado que en el requisito marcado con el punto III del capítulo II del título tercero de las bases de licitación, se solicita y el interesado presenta la oferta del precio unitario cotizado por tonelada...”³⁰

Lo cual me permite concluir que existió una subjetiva revisión técnica con interpretación sesgada que vulnera los derechos de la persona moral participante, ya que en primer término la competencia del servicio es municipal y este mediante

³⁰ Municipio de Querétaro, Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 154, Compendio de información elaborado en 2018.

un acto administrativo concesionó a un particular el servicio público de recolección y traslado de residuos sólidos; además que para llevar a cabo este servicio requiere de vehículos de transporte donde se depositaran los residuos y posteriormente se trasladaran a ubicación final.

Es evidente que, si en su objeto social se incluye la recolección, transportación, comercialización, transformación, reciclaje, industrialización, destrucción y confinamiento de basura, desechos, desperdicios, despojos independientemente del tipo que sean; estos serán transportados a su destino final, además que esta empresa tiene contratos con municipios del país donde presta este mismo servicio mediante concesión.

En el punto 15 de las bases de licitación se solicitó que las personas interesadas presentaran indicadores de desempeño de la operación especificando las toneladas por hora que podrá recolectar cada ruta.³¹

Para lo cual la empresa si entrego el documento exigido a satisfacción cuantitativa de lo solicitado por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro y este órgano colegiado determinó que no cumple con los requisitos de calidad exigidos, ya que los datos proporcionados no se encuentran a satisfacción del comité por los siguientes motivos.³²

El Municipio de Querétaro con sus propios recursos y tomando en cuenta los tiempos de recolección, tiempos de compactación, tiempos de traslados internos y externos y con el tonelaje de recolección total de las rutas, realiza actualmente la prestación de los servicios de recolección y traslado de residuos:

- Con 1 (un) operador y 2 (dos) ayudantes

³¹ Municipio de Querétaro, Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 160, Compendio de información elaborado en 2018.

³² *Ibidem*, Anexo7, Pág. 160.

- Recolectando un promedio de 1 (una) tonelada de residuos sólidos urbanos no peligrosos por hora, incluyendo los traslados promedio hasta el sitio de disposición final;
- En un turno de 8 (ocho horas) totales, contando ya con el tiempo de los traslados hasta el sitio de disposición final de residuos.

Respecto de los mismos rubros el interesado expone en su propuesta técnica que realizará la prestación de los servicios públicos municipales.³³

- Con 1 (un) operador y 2 (dos) ayudantes
- Recolectando un promedio de 1.68 (uno punto sesenta y ocho) toneladas de residuos sólidos urbanos no peligrosos por hora, incluyendo los traslados promedio hasta el sitio de disposición final;
- En turnos de 8 (ocho) y de 7.5 (siete punto cinco) horas, contando ya el tiempo de los traslados hasta el sitio de disposición final.

Los datos anteriormente presentados, reflejan que la propuesta técnica presentada por el interesado respecto del plan de operaciones presentado contra el monto de toneladas a recolectar y trasladar por hora y contra el estudio de recolección de residuos - tiempos - movimientos realizado por la Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Querétaro, resulta inviable técnicamente, carece de certeza técnica y no refleja confianza o seguridad, toda vez que considera un número menor de rutas de recolección de residuos que la cantidad con la que el Municipio presta los servicios ya que contempla un número bajo de camiones recolectores, considera menores tiempos de traslado o transporte de residuos y contempla mayores movimientos; sin embargo, no considera un mayor número de personal, por ruta por turno con el que se puedan hacer los servicios y tampoco considera el pago de tiempo extraordinario al personal propuesto y concluye que resulta inseguro e inviable.³⁴

³³ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 161.

³⁴ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 161.

El análisis mediante el cual el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro desestima este punto de la propuesta presentada carece de objetividad y certeza ya que si bien la empresa PROMOTORA AMBIENTAL DE LA LAGUNA S.A. DE C.V. presenta una propuesta en donde recolecta más tonelaje de residuos sólidos urbanos en igual o menor tiempo de lo que lo hace el Municipio no significa que sea inviable ya que la empresa además de tener experiencia probada en otros municipios del país ha generado mecanismos técnicos y administrativos que hacen más eficiente su trabajo, por otro lado el Municipio cuenta con las garantías previstas en las bases de licitación las cuales son fianzas de cumplimiento y en el contrato se establecen cláusulas de penalización en caso de incumplimiento.

En el punto 50 de las bases de licitación se solicitó que las personas interesadas presentaran escrito donde mencione y proponga una fórmula de actualización anual del precio unitario cotizado por tonelada de los servicios públicos municipales de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos no peligrosos generados en el Municipio de Querétaro, el interesado deberá incluir en dicha fórmula, los componentes que considere relevantes, esta fórmula será la utilizada para los incrementos de la tarifa de los servicios públicos municipales a concesionar, las tarifas propuestas tendrán vigencia durante todo el año 2016 de ser necesario alguna modificación antes de que termine ese año, esta deberá justificarse con el estudio de incremento de tarifas y presentar al H. Ayuntamiento de Querétaro, para obtener la autorización respectiva por parte del mismo, las tarifas serán revisadas para su actualización anualmente.³⁵

Respecto del punto anterior la empresa si entrego el documento exigido a satisfacción cuantitativa por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro y no cumple con los requisitos de calidad exigidos debido a que en los folios 0001622 y

³⁵ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7 Pág. 185, Compendio de información elaborado en 2018.

0001624, realiza su fórmula matemática de actualización de tarifa tomando en cuenta tres factores , salario o salarios, combustible o combustibles y otros costos o incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor de ahí que:³⁶

En la redacción del factor salario, originalmente estipula que aplicara la ponderación (%) de la tarifa que representa el salario multiplicado por el incremento porcentual (%) oficial en el salario mínimo (en singular) del año inmediato anterior y en la exposición del factor establece que se hará una multiplicación de incremento en salarios (en plural), situación que no esclareció puntualmente lo requerido por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro, al desconocer si se aplicará un solo salario (en singular) o si se aplicaran varios salarios (en plural).³⁷

En la redacción del factor combustible, originalmente estipula que aplicara la ponderación (%) de la tarifa que representa en combustible multiplicado por el incremento porcentual (%) oficial en el combustible (en singular) del año inmediato anterior y en la exposición del factor establece que se hará una multiplicación de incremento en combustible (en plural) situación que no es clara respecto a los requerimiento establecidos por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro al desconocer si se aplicará un solo combustible (en singular) o si se aplicaran varios combustibles (en plural), aunado a lo anterior, no expone en su fórmula cual es el tipo o tipos de combustible o combustibles sobre los que deberá aplicar la formula, desconociendo si son combustibles del tipo carbón, antracita, coque, hulla, gas natural, gas licuado de petróleo, petróleo, gasolina, diésel, hidrogeno, combustible nuclear, combustibles orgánicos u otro y se cuenta con la confusión de no saber

³⁶ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 185.

³⁷ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 185.

cuál es y cuantos a los incrementos anuales a estos combustibles habría que sumar para poder aplicar la fórmula matemática de actualización de tarifa.³⁸

La finalidad del cálculo de actualización de tarifa tiene que ver con los conceptos que usara dentro de la fórmula matemática la empresa a la que se le otorgue el título de concesión para obtener un valor de actualización anual del precio, mismo que en este caso validara el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro encargada de verificar los datos.

Los argumentos vertidos por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro respecto a las inconsistencias que no le satisfacen y generan incertidumbre carecen de peso representativo ya que en las bases se menciona de manera clara que el interesado deberá proponer una formula e incluir los componentes que considere relevantes, situación que la empresa participante cumple cabalmente.

La determinación sobre descalificar se realizó sobre criterios ambiguos, confusos e intrascendentes y no en apego a un marco jurídico estricto privilegiando la obtención de las mejores condiciones respecto de precio, calidad y regularidad para la prestación del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos para el Municipio de Querétaro.

Segundo análisis

De la empresa CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V. en el punto 15 de las bases de licitación se solicitó que las personas interesadas presentaran

³⁸ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 185.

indicadores de desempeño de la operación especificando las toneladas por hora que podrá recolectar cada ruta.³⁹

Para lo cual la empresa si entrego el documento exigido a satisfacción cuantitativa de lo solicitado por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro y este órgano colegiado determinó que no cumple con los requisitos de calidad exigidos, ya que los datos proporcionados no se encuentran a satisfacción del comité por los siguientes motivos:⁴⁰

El Municipio de Querétaro con sus propios recursos y tomando en cuenta los tiempos de recolección, tiempos de compactación, tiempos de traslados internos y externos y con el tonelaje de recolección total de las rutas, realiza actualmente la prestación de los servicios de recolección y traslado de residuos:

- Con 1 (un) operador y 2 (dos) ayudantes
- Recolectando un promedio de 1 (una) tonelada de residuos sólidos urbanos no peligrosos por hora, incluyendo los traslados promedio hasta el sitio de disposición final;
- En un turno de 8 (ocho horas) totales, contando ya con el tiempo de los traslados hasta el sitio de disposición final de residuos.

Respecto de los mismos rubros el interesado expone en su propuesta técnica que realizará la prestación de los servicios públicos municipales:⁴¹

- Con 1 (un) operador y 2 (dos) ayudantes
- Recolectando un promedio de 3.22 (tres puntos veintidós) toneladas de residuos sólidos urbanos no peligrosos por hora, incluyendo los traslados promedio hasta el sitio de disposición final;

³⁹ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 160, Compendio de información elaborado en 2018.

⁴⁰ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 162, Compendio de información elaborado en 2018.

⁴¹ *Bidem*, Anexo 7, Pág. 162.

- En un solo turno de 6.5 (seis puntos cinco), contando ya el tiempo de los traslados hasta el sitio de disposición final.

Los datos anteriormente expresados, reflejan que la propuesta técnica presentada por el interesado respecto del plan de operaciones presentado contra el monto de toneladas a recolectar y trasladar por hora y contra el estudio de recolección de residuos -tiempos- movimientos realizado por la Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Querétaro, resulta inviable técnicamente, carece de certeza técnica y no refleja confianza o seguridad, por lo que resulta inseguro e inviable a opinión del Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro que el interesado pudiese llevar a cabo la prestación de los servicios de la forma en que lo está proponiendo generando una real incertidumbre y este hecho no garantiza la generalidad, suficiencia y regularidad de los servicios concesionados, no siendo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y no acreditando la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Municipio de Querétaro.⁴²

El análisis mediante el cual el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro desestima este punto de la propuesta presentada carece de objetividad y certeza ya que si bien la empresa CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V. presenta una propuesta en donde recolecta dos veces más del tonelaje de residuos sólidos urbanos en un menor tiempo de lo que lo hace el Municipio no significa que sea inviable ya que la empresa además de tener experiencia de contratos en otros municipios del país ha implementado mecanismos técnicos y administrativos que hacen más eficiente su trabajo, por otro lado el Municipio cuenta con las garantías

⁴² Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 162, Compendio de información elaborado en 2018.

previstas en las bases de licitación las cuales son fianzas de cumplimiento y en el contrato se establecen cláusulas de penalización en caso de incumplimiento.

En el punto 24 en las bases de licitación pública se solicitó que las personas interesadas presentaran el organigrama de la empresa incluyendo un listado de los puestos, cantidad de personal y la descripción de los mismos.⁴³

Para lo cual la empresa si entrego el documento exigido a satisfacción cuantitativa de lo solicitado por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro y no cumple con los requisitos de calidad exigidos debido a que no presento listado de puestos, cantidad de personal ni descripción de puestos y este hecho no garantiza la generalidad, suficiencia y regularidad de los servicios concesionados, no siendo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y no acreditando la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Municipio de Querétaro.⁴⁴

El análisis mediante el cual el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro desestima este punto de la propuesta presentada por la empresa CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V., si bien no cumple con todos los requisitos señalados, si entrega un organigrama mismo que sirve de referencia clara para visualizar gráficamente como está integrada la empresa en cuestión.

⁴³ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 168, Compendio de información elaborado en 2018.

⁴⁴ *Ibidem*, Anexo 7, Pág. 168.

“La real Academia de la Lengua Española detalla que organigrama es Sinopsis o esquema de la organización de una entidad, de una empresa o de una tarea, para lo cual de manera global”.⁴⁵

En el punto 39 de las bases de licitación pública, se solicitó que las personas interesadas presentaran relación de los contratos de concesión para la prestación de servicios similares a los del objeto de la presente licitación que haya celebrado previos a la fecha de publicación de la convocatoria del proceso de licitación, indicando nombre y domicilio de la dependencia contratante, el teléfono y el nombre del contacto de la dependencia, toneladas diarias y el costo por tonelada de este servicio; así mismo deberá incluir copia de la portada de estos contratos.⁴⁶

Para lo cual la empresa CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V. si entrego el documento exigido a satisfacción cuantitativa de lo solicitado por el Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro y no cumple con los requisitos de calidad exigidos ya que en la relación presentada expresa un monto por tonelada en el servicio brindado en la ciudad de Guadalajara de \$469.30 (Cuatrocientos sesenta y nueve 30/100 Moneda Nacional) para el año 2016 y en el folio de su propuesta técnica numero 384 existe una carta expedida por el Director de Manejo de residuos del Ayuntamiento de Guadalajara donde hace mención que el precio unitario por tonelada en el año 2016 es de 451.59 (Cuatrocientos cincuenta y un pesos 59/100 Moneda Nacional), por lo que no concuerda la información de un documento y otro y este hecho no garantiza la generalidad, suficiencia y regularidad de los servicios concesionados, no siendo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y no acreditando la economía, eficacia, eficiencia,

⁴⁵ Real Academia de La Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, <http://dle.rae.es/?id=RBYdoxJ> (Última consulta 15 de Noviembre de 2018 19:30 horas).

⁴⁶ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7 Pág. 177, Compendio de información elaborado en 2018.

imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Municipio de Querétaro.⁴⁷

El Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro desestima este punto de la propuesta presentada por la empresa CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V., menciona textualmente lo siguiente “...ya que en la relación presentada expresa un monto por tonelada en el servicio brindado en la ciudad de Guadalajara de \$469.30 (Cuatrocientos sesenta y nueve 30/100 Moneda Nacional) para el año 2016 y en el folio de su propuesta técnica número 384 existe una carta expedida por el Director de Manejo de residuos del Ayuntamiento de Guadalajara donde hace mención que el precio unitario por tonelada en el año 2016 es de 451.59 (Cuatrocientos cincuenta y un pesos 59/100 Moneda Nacional)...[El subrayado es mío]”.⁴⁸

Ahora bien en el punto 39 de las bases de licitación se menciona textualmente lo siguiente “las personas interesadas presentaran relación de los contratos de concesión para la prestación de servicios similares a los del objeto de la presente licitación que haya celebrado previos a la fecha de publicación de la convocatoria del proceso de licitación, indicando nombre y domicilio de la dependencia contratante, el teléfono y el nombre del contacto de la dependencia, toneladas diarias y el costo por tonelada de este servicio; así mismo deberá incluir copia de la portada de estos contratos)...[El subrayado es mío]”.⁴⁹

Por lo antes mencionado, y toda vez que el contratista presenta la relación solicitada y en lugar de un contrato, presentó una carta expedida por el Director de Manejo de residuos del Ayuntamiento de Guadalajara y de la cual media error entre los precios por tonelada de recolección de residuos sólidos.

⁴⁷ *Ibídem*, Pág. 178.

⁴⁸ Municipio de Querétaro, *Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes*, Querétaro, México, Anexo 7, Pág. 178, Compendio de información elaborado en 2018.

⁴⁹ *Ibídem*, Anexo 7, Pág. 178.

El Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro refiere que este hecho no garantiza la generalidad, suficiencia y regularidad de los servicios concesionados, no siendo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y no acreditando la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Municipio de Querétaro.

Para lo cual El Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro no debió de desestimar el punto 39 bajo la premisa señalada ya que la empresa presenta relación de contratos de concesión para la prestación de servicios similares a los del objeto de la presente licitación y por otro lado si bien para uno de ellos presenta una carta expedida por el Director de Manejo de residuos del Ayuntamiento de Guadalajara, esto no debió de ser motivo para desestimar el punto como un incumplimiento cuantitativo ya que la empresa tiene contratos con otros municipios del País como Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá.

Tanto la empresa ganadora como las dos propuestas analizadas tienen en su haber experiencia probada en municipios del país donde prestan el servicio de traslado y recolección de residuos sólidos como lo manifiestan en la presentación de sus propuestas técnicas de la licitación analizada, sus ventajas competitivas tienen profundidad en rubros como (experiencia en operación, infraestructura desarrollada, excelencia en el servicio al cliente y acuerdos comerciales estratégicos), es importante señalar que la prestación del servicio una actividad primordial y de un gran impacto social que está encomendada por Ley al Municipio de Querétaro y este a su vez delega esta obligación a un particular incumpliendo con un mandato constitucional y arriesgando la integridad de la prestación del servicio.

Además, estas empresas particulares como CAABSA EAGLE GUADALAJARA S.A. DE C.V., que participo para la obtención del título de concesión en el Municipio de Querétaro y fue una de las analizadas en esta investigación; y que prestan el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos en diferentes municipios del País; también enfrentan retos en el cumplimiento de sus obligaciones encomendadas a través de los títulos de concesión obtenidos, ya que cuentan con demandas de incumplimiento en la prestación del servicio y en afectaciones ambientales del entorno.⁵⁰

Este análisis se centró en verificar el trabajo realizado por El Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro para el otorgamiento del título de concesión de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos, en el que se evidencio que se tomaron criterios ambiguos, juicios parciales y discrecionales sin ser objetivos en la determinación final de este proceso de otorgamiento de título de concesión.

Como menciona, Castro, García y Martínez ⁵¹ El principio de selección objetiva en la contratación nos permite hacer una reflexión similar, pues si se revisan las normas que lo desarrollan, bien pueden enmarcarse dentro de la institución del acto reglado, como analisis enseguida.

Se entiende, por lo general, que una decisión administrativa encaja en la noción de acto reglado cuando la ley y los reglamentos ordenan adoptar la decisión sobre cierta situación jurídica, en un determinado sentido, siendo ilegal una decisión diferente. Por el contrario, se entiende como acto discrecional, aquella resolución administrativa en la cual la administración puede optar entre varias soluciones posibles, siendo válida cualquiera que escoja, en este último caso, la ley y los reglamentos le permiten a la autoridad que expide el acto que

⁵⁰ Revista Proceso, 21 de Mayo de 2011, <https://www.proceso.com.mx/270331/un-negocio-nada-limpio>, (Última consulta 30 de Noviembre de 2018 17:30 horas).

⁵¹ CASTRO Carlos, Luisa GARCÍA y Juan MARTÍNEZ, La Contratación Estatal: Teoría General, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2009, Pág. 21.

previa evaluación de las circunstancias, escoja la medida que mejor se adapte a las circunstancias y a las orientaciones políticas de gobierno.

Cuando se leen las reglas que regulan la selección objetiva en las contrataciones, estas contienen un conjunto de normas que obligan a la administración a seleccionar objetivamente a un proveedor, para lo cual está obligado a expedir documentación con condiciones lo suficientemente claras y precisas para que todo el que lo evalúe llegue a la misma conclusión, sobre el adjudicatario del contrato, si esta tarea está debidamente celebrada no debe haber discrecionalidad por parte de la autoridad que habrá de adjudicar y por lo mismo se dice que su selección ha sido objetiva.

Por el contrario si hay margen para escoger al contratista con base en los criterios que no estén expresamente definidos en los documentos, se dice que violó la objetividad del proceso; puesto que la selección se hizo en forma subjetiva.⁵²

Por los hechos señalados dentro del análisis a las propuestas presentadas y el otorgamiento del título de concesión es que me asiste la razón en señalar que la figura de la concesión no ha pasado a ser la mejor de las soluciones a la problemática que experimentan los municipios en el País, derivado de la falta de capacidad en la prestación del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos.

⁵² CASTRO Carlos, Luisa GARCÍA y Juan MARTÍNEZ, La Contratación Estatal: Teoría General, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2009, Pág. 22.

CAPITULO III.- LAS POLÍTICAS PUBLICAS Y LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA

En este tercer capítulo se analiza la naturaleza de las políticas públicas y se esbozan las vías de solución que se pudieron haber explorado para resolver el problema; mediante la creación de una unidad administrativa descentralizada con autonomía jurídica y patrimonio propio.

III.I La realidad del problema

Somos parte del problema, la basura la generamos todos los habitantes de cada ciudad de este país; cada vez que compramos un producto como por ejemplo una lata de refresco no compramos únicamente el líquido que contiene sino también la lata de aluminio; las decisiones implementadas por el gobierno para atender esta situación han sido un analgésico para el problema mismo, el consumo irresponsable de productos y la falta de conciencia ciudadana respecto a la cultura del reciclaje, las estrategias implementadas no deben de ser irresponsables y consistir únicamente en poner cientos de papeleras adosadas a postes, ubicación de papeleras monumentales.

Es importante señalar que el alcalde es quien funge como la máxima autoridad municipal, su nombre y el de sus colaboradores en escala de jerarquías son los que se ven sometidos a una estricta evaluación por parte de la ciudadanía y como consecuencia sus decisiones repercutirán en su futuro y el de su grupo partidario.

Como razón de lo antes señalado la adecuada recolección y traslado de residuos sólidos urbanos determinan la calidad de trabajo de la administración municipal y de los servidores que la encabezan demostrando con ello la voluntad política imperando su gestión administrativa para la solución medioambiental al problema.

El Municipio de Querétaro es quien tiene la encomienda de prestar el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos de acuerdo al Artículo 115 fracción III inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al verse rebasado en sus funciones administrativas y proyecciones económicas debido al excesivo crecimiento demográfico de la capital del Estado; es que decide otorgar título de concesión del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos delegando una de sus principales obligaciones a un particular, bajo la premisa de mejorar el servicio de recolección con más camiones recolectores y mejores procedimientos administrativos.

III.II Las políticas públicas

En las políticas públicas; Stein y Tommasi ⁵³ su contenido específico pasa a segundo plano cuando lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad, esas características son las que determinan si una política “sirve” o “no sirve”, una lista preliminar y no del todo completa de las características de las políticas públicas debe incluir lo siguiente:

- Estabilidad. La medida en el que las políticas son estables en el tiempo. Pero, sin confundir estabilidad con rigidez, contar con políticas estables no significa que no puedan cambiar, sino más bien se adapten a las nuevas condiciones económicas o a sus defectos; más que a caprichos políticos.
- Adaptabilidad. La medida en que las políticas se ajusten a las nuevas circunstancias después de que se identificó una falla en las mismas, las políticas deben de ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.

⁵³ STEIN Ernesto y TOMMASI Mariano, *La Política de las Políticas Publicas*, Vol. XIII. Núm. 2, Pág. (396-397)

- Coherencia y coordinación. La medida en que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación, en vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.
- La calidad de implementación y ejecución. Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria.
- Orientación hacia un interés colectivo. La medida en que las políticas procuran el interés público, esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la alta sociedad tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.
- Eficiencia. La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos, esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos.

III.III La estrategia de Solución al Problema

El que los gobiernos municipales tengan autonomía política no basta para asegurar o mejorar la prestación de los servicios públicos, por lo que es necesario considerar la figura de la descentralización, ya que solo en este escenario se

abren espacios para establecer relaciones claras y toma de decisiones entre el Estado y los ciudadanos para la consecución de las metas.⁵⁴

Es por ello que la importancia de este estudio radica en el análisis de la figura de la descentralización, esta constituye un área de oportunidad para que las administraciones municipales diseñen políticas públicas acorde a las necesidades reales de sus localidades.

La descentralización es una política pública que promueve el reacomodo administrativo respecto a la asignación de presupuesto, responsabilidades y desde el punto de vista político redistribuye el poder y la toma de decisiones para atender a la ciudadanía con eficacia.

La descentralización persigue que el gobierno ceda espacios para el involucramiento de la ciudadanía visualizando a estos actores como parte de la problemática de modo que participen en la elaboración de estrategias y apoye las decisiones de gobierno en proyectos encaminados a dar soluciones a las problemáticas de orden público con el objetivo de mejorar la calidad de vida.

Bajo esta visión la implementación de este tipo de políticas públicas perfila el uso de los recursos económicos de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes, disminuyendo el protagonismo gubernamental y aumentando el peso de los individuos y de sus organizaciones civiles asociadas y abre nuevas formas de diseño y gestión administrativa para llevar a la práctica planes, programas y proyectos corresponsables, subsidiarios y solidarios; con las que el gobierno y la sociedad buscan un objetivo común para enfrentar problemas colectivos.⁵⁵

⁵⁴ Martha Cecilia Jaramillo Cardona, *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales*, Baja California, México, 2009, Pág. 34.

⁵⁵ Aguilar Villanueva, Estudio introductorio. *La implementación de políticas. Colección Antologías de Política Pública*, México, 1992, Pág. 44.

Lo cierto es que en las condiciones que se llevó a cabo el otorgamiento del título de concesión no se legitima el proceder de la autoridad municipal ya que la implementación de una política pública obedece a una técnica de carácter multidisciplinario encaminada a darle solución a una problemática de origen público, en la cual interviene por una parte el gobierno reconociendo el problema, haciendo un diagnóstico, planteando un objetivo, diseñando una estrategia consensuada con la sociedad y la implementación de la misma, eso sí en apego a la ley; con la intención de hacer notar a la sociedad la transparencia en sus actuaciones.

Lo que la autoridad Municipal de Querétaro debió hacer fue crear una entidad descentralizada sin fines de lucro con personalidad jurídica y patrimonio propio por medio de la figura jurídica de un organismo público descentralizado que tendrá como finalidad primordial administrar los servicios públicos de recolección y traslado de residuos sólidos a fin de unificar y ejercer adecuadamente los recursos humanos materiales y financieros que se otorguen para su funcionamiento con la determinación de brindar un servicio público eficaz consistente en articular los procesos, planes, programas, acciones y proyectos conforme a los lineamientos jurídicos y administrativos que se establezcan para tal efecto.

La intención es que dentro de la conformación de esta unidad descentralizada se integre un Titular, junta directiva, área financiera y una junta ciudadana, esta estructura permitiría que esta unidad descentralizada tenga las herramientas necesarias para entablar convenios hacer alianzas, gestionar recursos y generar capacidad económica.

Con los municipios de la zona metropolitana Corregidora y El Marques que se encuentran conurbados, con la finalidad de que el Municipio de Querétaro provea el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos con calidad, cobertura y accesibilidad.

Además, la participación ciudadana guarda una estrecha relación con la capacidad para dar soluciones claras a problemáticas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos, la realidad es que el ciudadano enfrenta retos innumerables a diario para tratar de salvaguardar su bienestar cotidiano, por esta razón es que realmente no dispone de mucho tiempo para incorporarse a ejercicios de participación; por ello, es importante que deba existir mayor interés de participar en medida que esta participación realmente contribuya a dar respuesta a demandas ciudadanas concretas.

El Municipio de Querétaro debe reducir el gasto administrativo eliminando instancias que no tienen un objeto dispuesto por la ley y que generan gastos a la administración en actividades no prioritarias, por ejemplo:

El Municipio de Querétaro dentro de su estructura cuenta con organismos públicos descentralizados como “El Parque Bicentenario” que en el ejercicio 2017 del 01 de enero al 30 de junio recibió recursos aprobados por \$ 37,027,439.00 ⁵⁶ y a finales de la administración 2015–2018 se crearon entidades como la Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura e Institutos Desconcentrados que incluye algunos como el de la Familia.

La creación de estas entidades genera costos administrativos respecto a las asignaciones presupuestarias que se deben de otorgar para su operación con recursos humanos y materiales; a diferencia de que la recolección y traslado de residuos sólidos urbanos si encuentra un marco normativo obligatorio para el Municipio.

⁵⁶ Página Web Institucional del Municipio de Querétaro, <http://parquebicentenarioqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/AVANCE-DE-GESTION-2017.pdf> , Pág. 41 (Última consulta 01 de Diciembre de 2018 19:00 horas).

De esta manera con la descentralización del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos del Municipio de Querétaro, las acciones que deben de replantearse para conseguir los objetivos serian:

- Planeación a largo plazo con visión estratégica para tener continuidad en los planes y programas.
- Implementación de un sistema de evaluación que haga posible realizar ajustes de manera oportuna.
- Revisión periódica de los estados financieros del presupuesto.

Por otro lado, esta unidad administrativa descentralizada podría hacerse llegar de recursos económicas implementando estrategias de un mayor cobro por el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos que producen tanto la iniciativa privada como la pública y que son: centros comerciales, oficinas públicas de los tres niveles de gobierno, oficinas comerciales y de servicios y escuelas privadas entre otras.

Esta es una oportunidad clara para modificar la institucionalidad que existe en el Municipio de Querétaro y crear una nueva estructura que reduzca al máximo las oportunidades de hacer un uso ilegítimo de los bienes colectivos o de la administración pública en beneficio de un grupo de personas de la iniciativa privada, creando un perjuicio para los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Como resultado de mi análisis y los datos mostrados en este documento confirmo mi hipótesis respecto a que el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos guarda una estrecha relación con una recolección eficiente, presupuesto adecuado, renovación constante de equipos, cultura de limpieza en la población.

El Municipio de Querétaro, visualiza riesgos ambientales asociados a la compleja labor de la recolección y traslado de residuos sólidos urbanos, la prestación del servicio es costosa y representa una problemática que constituye un desafío cotidiano, en la actualidad y para la vida moderna del hombre los residuos sólidos urbanos y su manejo integral son un problema fundamental, que ya no solo requieren una buena recolección con disposición segura sino además una adecuada labor que involucre la gestión ambiental y mecanismos de supervisión y evaluación de los procesos para consolidar el cumplimiento de los objetivos.

Recordemos que el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos que llevaba a cabo el Municipio de Querétaro hasta principios de Agosto de 2016 tenía un gran reconocimiento ciudadano y además reconocimientos de carácter internacional como son el denominado “Escoba de Platino” galardón que reconoce la forma de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos urbanos.

Estos reconocimientos fueron obtenidos en el marco de la Feria Internacional del urbanismo y Medio Ambiente celebrada en Madrid, España; entregados por la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos y Medio Ambiente (ATEGRUS) miembro de *The International Solid Waste Association* (ISWA).

FECHA	CATEGORÍA
16 de junio de 2016	Escoba de Platino
12 de junio de 2014	Escoba de Platino
14 de junio de 2012	Escoba de Platino
10 de junio de 2010	Escoba de oro
14 de junio de 2008	Escoba de Plata

El Municipio de Querétaro delego su obligación manifiesta en el Artículo 115 fracción III inciso c) a un particular mediante un proceso de otorgamiento de título de concesión el cual fue dictaminado por personal adscrito al Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro bajo criterios personales y opacos como expuse en desarrollo del Capítulo II de este documento, El Municipio de Querétaro actuó bajo la premisa de la falta de capacidad para otorgar el servicio y el fuerte crecimiento demográfico que experimentaba la ciudad.

Después de que se delega el servicio público mediante un título de concesión de recolección y traslado de residuos sólidos a la empresa RED RECOLECTOR S.A. DE C.V. la percepción ciudadana a la fecha sobre la prestación del servicio no es la mejor ya que involucro un cambio en las políticas administrativas que se venían dando respecto a número de rutas, horarios de recolección que se contraponían con el trabajo de muchos ciudadanos que no se encontraban en sus domicilios cuando pasaba el camión recolector.

Recordemos que en los órdenes de gobierno municipal la temporalidad de su administración es de tres años y aunque actualmente con la reforma electoral de 2014 y las modificaciones al Artículo 115 de Constitución Política instruye a que las constituciones de los Estados establezcan la elección consecutiva para el cargo de presidentes por un periodo igual.

Sin embargo, las encomiendas a los cargos dentro de las dependencias municipales prácticamente se renuevan cada trienio sin importar si es un mismo

partido político o no el que asuma la titularidad de la presidencia municipal, y sus dependencias, este hecho no garantiza que haya continuidad de las políticas públicas, sus estrategias y líneas de acción para la consecución de los objetivos que persiguen.

Por lo que, el nuevo servidor público que recibe la encomienda de encabezar la Secretaría de Servicios Públicos y sus respectivas áreas que son donde se presta el servicio de recolección y traslado de residuos sólidos urbanos llega a aprender del tema y cuando parece que ya lo dominan, ya paso año y medio de la administración; este tema es de fundamental importancia en la vida pública de todos los ciudadanos y no puede ser interrumpido, por lo que el Municipio de Querétaro a través de su Ayuntamiento debe configurar el marco jurídico para crear esta figura descentralizada que permita dotarle de autonomía técnica, jurídica y patrimonial; apuntalada en la participación ciudadana y con una temporalidad que le permita traslapar administraciones de modo que no cambien sus titulares de manera inmediata con la conclusión de la administración en turno.

La descentralización del servicio de recolección y traslado de residuos sólidos permitirá el rediseño de la estructura encargada de la administración de esta actividad, que a su vez deberá identificar las principales deficiencias que se tienen en la prestación del servicio, realizar reingeniería de procedimientos, valoración de recursos humanos; y rediseño de estrategias; con la finalidad de que aun con el crecimiento demográfico de la capital se mantenga la prestación del servicio con oportunidad, calidad, tiempo y cuidado con el medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

CÓRDOBA, de la Llave, *Eliminación y reciclaje de residuos urbanos en La Castilla Bajomedieval* (1998).
<http://www.raco.cat/index.php/ActaHistorica/article/viewArticle/193940/0>.

BARRADAS, Alejandro. *Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, Veracruz, México, 2009.

FABRA, Jorge Luis y RODRÍGUEZ, Verónica. *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen dos, pág. 1690,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3796>

SHELTON Dinah. “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”,
<https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/11486/11847/0>

Revista Proceso, 21 de Mayo de 2011, <https://www.proceso.com.mx/270331/un-negocio-nada-limpio>.

CASTRO Carlos, Luisa GARCÍA y Juan MARTINEZ, *La Contratación Estatal: Teoría General*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2009.

GORDILLO, Agustín. *El Procedimiento Administrativo*, México, Capítulo IX, 1984.

STEIN Ernesto y TOMMASI Mariano, *La Política de las Políticas Públicas*, Vol. XIII. Núm. 2.

Martha Cecilia Jaramillo Cardona, *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales*, Baja California, México.

Aguilar Villanueva, *Estudio introductorio. La implementación de políticas.* Colección Antologías de Política Pública, México.

Tesis y Jurisprudencia

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador OEA/Serie L/V/II.96, doc. 10 Rev. 1, 24 de abril de 1997,

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe, OEA/Serie/V/II.61, Doc. 29 rev. 1, 4 octubre de 1983.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, El Control de Constitucionalidad, Junio 2017.

Leyes tratados internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro.

Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro.

Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Reglamento de Concesiones del Municipio de Querétaro.

Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Municipio de Querétaro.

Código Municipal de Querétaro.

Fuentes de internet

Real Academia de La Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española,
<http://dle.rae.es/?id=RBYdoxJ>

Página Web Institucional del Municipio de Querétaro,
<http://parquebicentenarioqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/AVANCE-DE-GESTION-2017.pdf>

ANEXOS

Municipio de Querétaro, Recolección de Basura a más de 130,000 Habitantes, Querétaro, México, Compendio de información elaborado en 2018.
http://72.14.184.134/municipio/repositorios/librosblancos/07_lb%20recolecci%C3%B3n-basura.pdf