

LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Romeo DÉCTOR GARCÍA

A las doctoras Carmona Lara y Guzmán Gómez, quienes me mostraron parte del estudio jurídico-ambiental con su obra y a mi madre, ejemplo de racionalidad y armonía

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Marco orgánico-administrativo municipal.* III. *Los servicios públicos en el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.* IV. *Líneas de acción de la política ambiental municipal.* V. *Programas y proyectos para una gestión ambiental integral en los municipios.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de consulta.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

La importancia del estudio de la legislación local en términos de la gestión ambiental tiene sustento en la aplicación de los diferentes instrumentos de la política ambiental que deben realizar los municipios, los cuales son un ámbito de gobierno en la Federación mexicana, y por lo tanto forman parte de las instituciones que desarrollan la gestión ambiental dentro de su territorio (artículo 115, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución).

Esto para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, mediante las funciones y servicios públicos que desarrollen; en particular al formular su ordenamiento ecológico del territorio municipal, sus planes de desarrollo urbano, instrumentos de política ambiental que deben guardar congruencia con el estatal y en el caso del primero con los ordenamientos general o regional del territorio, que debe desarrollar la Federación (como una función normativa y de planificación de los municipios).

También al otorgar la prestación de los servicios públicos como el de limpia, recolección, tratamiento y disposición de residuos, cuya gestión adecuada previene

la contaminación del suelo y atmósfera en su caso; así como los servicios de agua potable, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, que prestados bajo principios y criterios ambientales permitirían la sustentabilidad a largo plazo.

Como ejemplo el servicio público de parques y jardines, en principio mediante la obra pública que se efectuó, y después con el mantenimiento y conservación que se realice a la infraestructura; servicio que se integra en el concepto de áreas naturales protegidas de carácter local y en específico municipal; de ahí que en este artículo se desarrolle el marco orgánico-administrativo municipal como un aspecto funcional de los municipios en México.

Es pertinente mencionar que el presente artículo retoma el contenido de los capítulos 5 y 7 de la tesis de maestría intitulada “Derecho ambiental e instrumentos económicos para la gestión ambiental en México”, sustentada en febrero de 2005 en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho-UNAM, modificado conforme a lo establecido en la Ley Federal del Derecho de Autor, en pro de la cultura jurídico-ambiental.

II. MARCO ORGÁNICO-ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

1. *Generalidades sobre la personalidad de los municipios*

Los municipios en México cuentan con personalidad jurídica propia según el artículo 115 fracción II, constitucional, conforme al cual pueden realizar actos jurídicos diversos, en su carácter de persona moral, si consideramos el artículo 29 del Código Civil Federal que señala como personas morales a la Federación, los estados y los municipios; denominación que en la legislación civil del Estado de México se ha modificado, y en este caso se denominan personas jurídicas colectivas de carácter público.

La personalidad jurídica que poseen los municipios les permite interactuar en el ámbito privado y en el ámbito público; en el primer caso por la posibilidad de realizar actos jurídicos diversos como contratos, convenios, instituir fideicomisos, formar parte de asociaciones civiles, entre otras.

En el ámbito público, la personalidad jurídica que poseen los hace sujetos de derecho público y, en consecuencia, su actividad se verá determinada en buena medida por la legislación que les sea aplicable; como ejemplos tendríamos las bases para la adquisición de bienes o contratación de obra, que difieren de la forma de carácter privado en la emisión de actos administrativos diversos; en la potestad para recaudar contribuciones; realizar, en coordinación con los estados, actos en materia de registro civil, esta última actividad que es una función pública, entre otras numerosas funciones y actividades.

Como persona jurídica de carácter colectivo público, el municipio forma parte de la Federación mexicana como un tercer órgano de gobierno,¹ paralelo al estatal y al federal, y es la base de la división mínima de los Estados, y por ende del Estado mexicano. Como órgano de gobierno tiene potestad de imperio,² cuya base fundamental es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz de los derechos y obligaciones que éste le asigna.

Así pues, los municipios en México tienen reconocida su existencia en las leyes orgánicas municipales que son aprobadas por las Legislaturas de los Estados; legislación que, como lo dispone la fracción II del artículo 115 constitucional, debe señalar las bases de la organización de los municipios. En particular en el Estado Libre y Soberano de México, los municipios están enunciados en el artículo 6o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.³

Los municipios son el órgano de gobierno, que en su estructura cuenta con el ayuntamiento, que se integró por el presidente municipal, regidores y síndicos, de acuerdo con el artículo 115, fracción I, de la Constitución.

Dicho ayuntamiento es el órgano superior de dirección y vigilancia de las atribuciones que tiene encomendadas, como son, entre otras, la administración de su hacienda, recaudación de contribuciones; prestación de funciones públicas y servicios públicos y, emitir sus bandos de policía y gobierno, así como las reglamentaciones necesarias, que deben tomar en cuenta las bases que determinen las legislaturas estatales (véase el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que indica las atribuciones del ayuntamiento entre las que se encuentran las antes citadas).

En su carácter de municipios libres, son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, en nuestra Federación mexicana.

En México los municipios realizan diversas funciones públicas y prestan varios servicios públicos, como se desprende de la fracción III del artículo 115 de la Constitución y el contenido general de dicho artículo, así como de las diversas disposiciones constitucionales que directa o indirectamente les otorgan facultades, como abundaremos enseguida, de entre las que se encuentran:

- Lo dispuesto por el artículo 21 constitucional alude aún a la función pública de seguridad, que encuentra correlación con la fracción VII del artículo 115 sobre el mando de la policía preventiva municipal que tiene a su cargo el presidente municipal.

¹ Cfr. López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 93-98.

² *Ibidem*, p. 103. Sobre el poder público que ejercen los municipios, Eduardo López Sosa expone en su obra: "...el fin del municipio es el ejercicio del poder público para la realización del bien común, por formar parte del Estado (nación y entidad en este caso), su finalidad la encontramos en ser el encargado de mantener la paz, el orden y vigilar que sus habitantes tengan los medios necesarios para desarrollar armónicamente sus actividades en la diaria cotidianidad", p. 103.

³ Publicada en la *Gaceta de Gobierno del Estado*, 2 de marzo de 1993.

- El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución referente a la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.
- El artículo 73, fracción XXIX, inciso G, que determina la concurrencia de la Federación, de los estados y municipios en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, por ejemplo.
- Las facultades en materia de infracciones o faltas administrativas, reguladas por los artículos 21, 115, 116 y 124 de la Constitución; que están vinculadas con lo que se denomina justicia cívica.⁴

Como parte de la Federación mexicana, los municipios tienen el deber de integrar y respetar la Constitución, en tanto órganos de gobierno deben planear y programar sus actividades, en congruencia con la planeación estatal y nacional; aplicar los recursos con los que cuentan de manera transparente; recaudar contribuciones y, para efectos del presente estudio, formular su política ambiental, por mencionar algunas de sus competencias, de conformidad a los artículos 26, 31, 73 y 131 constitucionales, que complementan lo que he venido apuntando.

2. *Funciones y servicios públicos municipales en el artículo 115, fracciones III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Entiendo por función pública a la actividad inherente al gobierno municipal, que atiende a su naturaleza pública, de carácter indelegable, no extingible, y por servicios públicos propios, a los servicios que tiene asignados expresamente el municipio, conforme al artículo 115 fracción III de la Constitución, para satisfacer ciertas necesidades de carácter general, y por servicios públicos impropios, a los servicios que puede prestar el particular, no inherentes al municipio, conforme a reglas de derecho privado, independientemente de disposiciones de carácter público colaterales aplicables, en ambos casos sí atendemos a la división entre servicios públicos propios e impropios de Arnaldo de Valles,⁵ como veremos enseguida.

A decir de Ignacio J. Buitrago, son servicios públicos propios, "...aquellos que son prestados por el Estado por sí o indirectamente mediante concesionarios... [y que] los impropios o virtuales... son los gestionados por los particulares bajo una reglamentación establecida por los órganos estatales (v. gr. servicio de taxis, farmacias...".⁶

Si se contempla al servicio público como aquel que tiende a satisfacer una necesidad general o de la colectividad, cualquier actividad entraría como servicio pú-

⁴ Gertz Manero, Alejandro, "Una reforma integral para la seguridad pública", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 106, septiembre-noviembre de 2002, p. 105.

⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 103 y 104.

⁶ Buitrago, Ignacio J. y Dramis, Fernando M., *Elementos de derecho administrativo*, Argentina, Oxford, 1999, p. 63.

blico. Sin embargo, la división en propios o impropios, que se ha dicho, ha sido propuesta por el jurista italiano Arnaldo de Valles, quien parte de la idea de juridicidad del servicio para el servicio público propio y designado al Estado, como incluso se desprende del artículo 28 constitucional; en cambio el servicio público impropio se sale del esquema tradicional, en el que el Estado no aporta ningún bien en sí para brindar el servicio, y en cambio toda la infraestructura corre a cargo del particular, siempre bajo la vigilancia legal del Estado.

Ha sido el Consejo de Estado francés el que ha determinado los dos requisitos que cubre la prestación del servicio público impropio, para ellos llamado virtual, y son que la actividad éste sometida a una autorización previa y que también posea el carácter de interés general.⁷

Jorge Fernández Ruiz hace un breve recorrido en relación con el tema que nos ocupa, de las ideas de los iusadministrativistas de varios países, a partir de lo cual observa la relativa unanimidad en cuanto a las características del servicio público propio. Centra su exposición en presentar las ideas de Arnaldo de Valles, sobre el servicio público impropio, respecto del cual cuenta con otras denominaciones, como servicios públicos virtuales, servicios públicos industriales y comerciales, servicio de interés público y servicios reglamentados.⁸

Como quiera que sea se actualiza la hipótesis, siguiendo lo desarrollado por el doctor Fernández, consistente en que si el Estado presta un servicio directamente, o bien mediante la concesión, será un servicio público propio, pero si en la ley se determinan algunas actividades dirigidas a satisfacer una necesidad general, sólo mediante autorización, permiso o licencia, e indicándose los requisitos para ello, serán servicios públicos, pero quedarían ubicados en la categoría de servicios públicos impropios.

Esto último se reafirma con la idea de Rafael Bielsa, cuando dice:

Servicios públicos impropios son aquellos que tienen en común con los propios el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede. He aquí un ejemplo típico de la diferencia: el servicio de tranvías es un servicio público propio; el de los automóviles un servicio público impropio. No se trata, pues, de una condición o distinción dependiente de la naturaleza o técnica del servicio, sino que cuando el Estado juzga llegado el momento de prestar directamente o por concesión un servicio hasta entonces impropio —por considerar que tal servicio es de necesidad general—, por eso sólo lo hace propio.⁹

De lo anterior se desprende que la categoría creada por Arnaldo de Valles es útil para abrir el espacio a la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, sin necesidad de designársela al Estado o a ciertos particulares mediante la figura de la

⁷ *Idem.*

⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, p. 94.

⁹ *Ibidem*, p. 89.

concesión y sí con ello, en mi opinión, dejar que los particulares la satisfagan, generalmente bajo la tutela del Estado, que siempre estará presente con sus facultades de inspección y vigilancia, según se trate de la actividad o servicio prestado, es decir, alimentación, transporte o educación, por citar algunos.

Hay que recordar que los servicios públicos varían según las necesidades sociales, y que son retomadas por el Estado, es decir, en cualquier momento el Estado se puede arrojar una actividad y con ello determinar su carácter de servicio público propio, o bien desincorporar alguno de ellos y entonces ubicarse como un servicio público impropio.

A continuación expongo la división entre funciones públicas y servicios públicos que proporciona don Jorge Fernández Ruiz, quien distingue entre los inobjetable servicios públicos municipales del artículo 115 constitucional:¹⁰

- Suministro de agua potable
- Drenaje
- Alumbrado público
- Limpia y recolección de residuos sólidos
- Mercados y centrales de abasto
- Servicio público municipal de panteones
- Servicio público municipal de rastro

Sobre esta enunciación de servicios públicos podemos decir que la prestación de los correspondientes a suministro de agua potable, drenaje, limpia y recolección de residuos, así como parques y jardines que no se enuncian en la misma, los mismos están vinculados a los dos grandes sectores del derecho ambiental, que son la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico; servicios que en su prestación deben cumplir con principios y criterios ambientales.

Mención especial merece el caso de los parques y jardines de carácter municipal, pues están contemplados como áreas naturales protegidas de carácter local, según el contenido del artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo correlato en la legislación local se contempla en el artículo 4.29 del Código Administrativo del Estado de México, respecto de las zonas de preservación ecológica de los centros de población, las cuales a su vez se deben establecer en los planes municipales de desarrollo urbano.

Los parques y jardines, como porción territorial, pueden servir a la preservación natural y contribuir en el desarrollo de los servicios ambientales que se obtienen de los ecosistemas forestales en correlación con los hidrológicos (véanse artículos 7o., fracción XXXVII, de la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, y 3o., fracción XLIX, de la Ley de Aguas Nacionales).

¹⁰ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, cit., pp. 199 y ss.

De igual forma, don Jorge Fernández Ruiz enuncia otros servicios públicos municipales, no incluidos en el catálogo del artículo 115 constitucional, de los que destaca:¹¹

- Servicio público de estacionamiento de vehículos
- Servicio público de transporte colectivo urbano
- Servicio público de taxis
- Servicio público municipal de bibliotecas
- Servicio público municipal de educación
- Servicio público municipal de salud

Finalmente, señala las actividades municipales arbitrariamente calificadas como servicios públicos municipales:¹²

- La seguridad pública municipal
- Ordenación y control del tránsito municipal

Ciertamente, en la actualidad el común de la gente no distingue entre cuáles son las funciones públicas y cuáles son los servicios públicos, de ahí la importancia de la distinción que hace Jorge Fernández Ruiz; asimismo, podemos decir que la falta de precisión en lo normativo se debía a que la fracción III del artículo 115 constitucional establecía únicamente como denominación el de servicios públicos, y no es sino hasta 1999¹³ cuando ya se menciona el término funciones públicas, acompañando al de servicios públicos, pero tampoco en la enunciación actual de la fracción III, del artículo 115 constitucional, se distingue entre las funciones públicas y los servicios públicos.

Una clasificación de las funciones públicas y los servicios públicos municipales, parte de lo dispuesto por los artículos 115 de la carta magna y 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, relacionado con el 31 de la misma ley, y el Código Administrativo del Estado de México, de la siguiente manera.

Funciones públicas:

La función de gestión municipal que incluye:

- a) Administración.
- b) Obra pública.
- c) Asuntos del ayuntamiento (incluye la función reglamentaria).
- d) Población, Registro de Personas y Servicio Militar Nacional.
- e) Participación Ciudadana y Asuntos Cívicos.
- f) Territorio municipal y bienes del dominio público y privado del municipio.
- g) Ordenamiento socio-urbano y buen gobierno.
- h) Ordenamiento ecológico del territorio, desarrollo urbano y uso de suelo.

¹¹ *Ibidem*, pp. 275 y ss.

¹² *Ibidem*, pp. 315 y ss. Postura a la cual me adhiero.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1999.

- La función de control y evaluación interna municipal.
- La función de tesorería, que incluye lo relativo al catastro municipal, que debe integrarse en términos de lo dispuesto por el artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La función de seguridad pública y de policía preventiva municipal.
- La función de tránsito.
- Otras de vocación municipal.

Se consideran servicios públicos propios los siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines, áreas verdes, su equipamiento y embellecimiento con sentido ambiental.
- Asistencia social y empleo.
- Otros no comprendidos en las fracciones anteriores, y que se encuentren asignados expresamente al municipio en otras leyes o reglamentos.

Las funciones públicas, por su propia naturaleza, deben ser realizadas exclusivamente por el órgano de gobierno, es decir, por el ayuntamiento, y los servicios públicos pueden ser prestados directamente por aquél, o bien indirectamente mediante la figura administrativa de la concesión, si se trata de servicios públicos propios, o mediante autorizaciones, si se trata de servicios públicos impropios.

Los ayuntamientos, conforme al artículo 115, fracción II, primer párrafo de la Constitución, tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Estas facultades legislativas derivadas dan origen para que el ayuntamiento, como órgano superior de dirección, cuente con una administración pública, cuya organización está subordinada al presidente municipal, a través de la cual, como órgano administrativo-ejecutivo, se desarrollan las funciones y servicios municipales.

El municipio, con base en su personalidad jurídica, puede asociarse o convenir la prestación de servicios públicos con otros municipios o con el estado en el cual se encuentren geográficamente, siguiendo el principio del federalismo, conforme al penúltimo párrafo del artículo 115, fracción III, de la Constitución, al tenor de lo

siguiente: los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En ese caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Con estas bases, los municipios de un mismo estado podrán, mediante convenios, realizar una más eficaz prestación de servicios públicos, o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden; por lo que tratándose de servicios públicos, los convenios podrían estar dirigidos, entre otros casos, a la gestión de residuos sólidos, o al tratamiento de aguas residuales que en la actualidad, sobre todo en municipios urbanos, requieren de acciones comunes para su ejecución.

Asimismo, tratándose de funciones públicas, en su caso en coordinación con el Estado, podrán asociarse o convenir para regular el transporte público que circule por sus respectivos municipios, conforme a los criterios que se establecen en el capítulo sobre regulación de los asentamientos humanos contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o establecer coordinación en materia de seguridad pública, con base en las leyes correspondientes.

En materias como la financiera, en la relación municipio-entidad federativa, en el Estado de México, el Código Financiero del Estado de México y Municipios¹⁴ establece, en el artículo 218, la posibilidad de celebrar convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria, que pueden comprender las siguientes funciones:

- Recaudación, notificación y cobranza de créditos fiscales.
- Elaboración de programas financieros, de planeación, programación, evaluación y control, gestión, concertación y contratación de sus operaciones de deuda pública, de inversión, de administración del patrimonio o en materia de gasto público.
- Otras relacionadas con la materia hacendaria.

3. *Atribuciones de los ayuntamientos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*

El Estado Libre y Soberano de México, como parte integrante de la Federación mexicana (atento a lo dispuesto por los artículos 42 y 43 de la carta magna, en relación con el artículo 1o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México), debe ser congruente con los principios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado*, 9 de marzo de 1999.

En tal virtud, en el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se establece que: en el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución federal, la propia Constitución estatal y las leyes del Estado establecen. En particular debemos considerar el derecho al desarrollo, los principios de proporcionalidad y equidad en materia tributaria, y el derecho a un medio ambiente adecuado, por ejemplo. Este último derecho tiene reconocimiento en el artículo 18 de la Constitución estatal.

El principio de jerarquía normativa es claramente seguido en el artículo 112 de la Constitución del Estado, el cual señala que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado es el municipio libre, conforme lo dispuesto por el artículo 115 constitucional; asimismo, preceptúa que las facultades que la Constitución de la República y la propia Constitución del estado otorgan al gobierno municipal, se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Bajo lo anterior, el capítulo tercero “De las Atribuciones de los Ayuntamientos”, del título quinto “Del Poder Público Municipal”, artículos 122 a 127 de la Constitución estatal, contiene casi de manera íntegra los principios constitucionales federales del artículo 115, que fue analizado antes, en relación con:

- Las funciones y servicios que deben prestar los municipios.
- La asociación o coordinación con otros municipios para la prestación de servicios públicos.
- Sobre los aspectos legislativos derivados, en particular en relación con la expedición del Bando Municipal.
- Sobre la administración de su hacienda pública.

Por otra parte, se integran dos aspectos que debemos considerar:

- a) Que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, conforme al artículo 123 de la Constitución del estado.
- b) Sobre la programación y entrega oportuna a los municipios, de las participaciones del erario que por ley o por convenio les correspondan, respecto de las de carácter estatal, y el otorgamiento de las participaciones federales, en lo relativo a su calendarización, según el artículo 127 también de la Constitución del estado.

En consecuencia, por lo que hace a las funciones públicas y servicios públicos municipales, incluidas las inherentes a la materia ambiental, están consideradas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin mayores implicaciones.

III. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

1. *Legislación orgánica mexiquense*

El artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, los cuales enuncia de forma similar a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considero que la prestación y la administración de los servicios públicos municipales implican el uso o explotación de cierta infraestructura, bienes o recursos, para satisfacer las necesidades de carácter general de la población, que es la naturaleza misma de los servicios públicos, y es claro que si dicha necesidad subsiste, la conservación de dicha infraestructura, como aspecto técnico del servicio, debe realizarse de manera permanente para ser eficiente.

En relación con el objeto de este artículo, debo mencionar que antes de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México difería del precepto constitucional federal, en dos aspectos en relación con los servicios públicos:

- a) En considerar como servicio público el embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social, así como la asistencia social y el empleo.

En lo concerniente al embellecimiento, tiene un alto contenido ambiental, aspecto que en general forma parte del rubro de obra pública. Sobre la asistencia social, ésta es contemplada en la Ley de Salud del Estado de México, y es otorgada por los sistemas para el desarrollo integral de la familia (DIF) con base en la Ley que crea los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, y en algunos casos por las áreas de desarrollo social de los municipios. El empleo funciona básicamente mediante bolsas de trabajo, a través de las áreas de desarrollo económico.

- b) Al contemplar el saneamiento y aguas residuales, así como la disposición de desechos y áreas verdes y recreativas, en los correspondientes servicios públicos que ya contenía la Constitución federal, cuya reforma sólo lo vino a confirmar, pero que a la fecha, no se ha integrado como tal en este artículo 125.

Así pues, vemos que por ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con los tratados internacionales, la ley suprema de la unión, las Constituciones estatales y mucho menos las legislaciones de los estados pueden contravenir a la carta magna, de ahí que exista un traslado idéntico de la mayoría de las

disposiciones de la Constitución federal, como hemos visto en la Constitución del Estado y, en este caso, en las leyes dirigidas a los municipios.

En consecuencia, en materia de funciones públicas y servicios municipales no existe gran diferencia con las del nivel federal ni con las de los Estados, excepto las que de alguna manera son exclusivas, por ejemplo, a nivel federal en materia de energía eléctrica, y explotación de hidrocarburos; a nivel local en la facultad de la Legislatura del Estado de aprobar los convenios de sus municipios con los de otro o más estados, o bien establecer la legislación que finque las bases de la organización municipal, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México o el Código Administrativo del Estado de México, entre otras.

En cambio, en materia tributaria existen diferencias en materia de coordinación en seguridad pública, en la persecución de delitos y otras más cuyo detalle reservamos.

Debo agregar que el ámbito municipal es un sector del conocimiento jurídico que requiere de nuevos estudios para comprender su función dentro del derecho público y desde luego para desarrollar mejor el conjunto de normas que lo rigen, y así elevar la eficacia para el logro de los diversos objetivos del desarrollo sustentable, que para el Estado mexicano tienen un tercer espacio de interacción que es el municipal, cuya trascendencia veremos enseguida.

2. Estructura administrativa general de los municipios en materia ambiental

Así como en el ámbito federal la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales determinan la organización administrativa federal, en sus dos grandes sectores, que son la administración pública centralizada y la paraestatal; en el ámbito local la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, determina también esas dos formas de la administración pública estatal para el ámbito municipal en el Estado de México es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México la que determina a los órganos de gobierno y administrativos de los municipios.

La diferencia del ámbito federal y local con los municipios estriba en que el órgano ejecutivo en los primeros es unipersonal, y no depende de manera directa de nadie más para cumplir sus atribuciones, en cambio en los municipios el órgano ejecutivo es el presidente municipal, que depende de un órgano colegiado llamado ayuntamiento, del cual da cumplimiento a sus acuerdos y resoluciones y del que forma parte; ayuntamiento que tiene como órgano superior de gobierno, facultades legislativas y de vigilancia. Por lo tanto, el municipio, como órgano público, se conforma por:

- Un órgano de gobierno con personalidad jurídica, que es el ayuntamiento, con facultades reglamentarias y de vigilancia.
- Un órgano de administración, encabezado por el presidente municipal.

- Un territorio.
- Una población.

Humberto Oropeza Martínez proporciona el siguiente modelo de organización para el funcionamiento del municipio:¹⁵

	<i>Ayuntamiento</i>	
Regidores	Presidente municipal	Síndicos
	Secretario del ayuntamiento	
Áreas sustantivas	Áreas de apoyo	Áreas de regulación y control
Responsable de gobernación	Responsable de tesorería	Responsable de planeación, programación y presupuesto
Responsable de obras y servicios públicos	Responsable de servicios administrativos	Responsable de contraloría
Responsable de acción cívica, social y cultural		
Responsable de policía y vialidad		

El artículo 6o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México enuncia la denominación de los municipios, y sus respectivas cabeceras municipales, municipios que en la actualidad son 125; asimismo, de la ley en general se desprenden la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno y de los órganos administrativos municipales, entre los que se tienen:

a) Órganos de gobierno

- Ayuntamiento, compuesto por: presidente municipal, síndico (s) y regidores
- Comisiones del ayuntamiento
- Secretaria del ayuntamiento
- Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal
- Consejo Municipal de Protección Civil
- Autoridades auxiliares: delegados y subdelegados; jefes de sector o sección y de manzana
- Consejos de Participación Ciudadana
- Oficialías Calificadoras y, en su caso, Oficialías Mediadoras-Conciliadoras
- Coordinación Municipal de Derechos Humanos

¹⁵ Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, México, Trillas, 2001, p. 59; tomado de la figura 3.1. Diversos modelos para el funcionamiento del municipio.

b) Órganos de administración:

— Centrales:

- Tesorería Municipal
- Administración
- Comité de Adquisiciones, que es un órgano intramunicipal, señalado en el Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México.
- Servicios públicos
- Contraloría
- Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia
- Obras Públicas y Desarrollo Urbano
- Comité de Obras Públicas, que es un órgano intramunicipal establecido en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.
- Ecología
- Desarrollo Social
- Desarrollo Económico
- Ventanilla única de gestión
- Seguridad pública, Bomberos y Tránsito

— Organismos auxiliares:

- Organismos públicos descentralizados, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los organismos operadores de agua.
- Empresas paramunicipales
- Fideicomisos

Algunos municipios, por su dimensión e importancia, cuentan con estructuras a nivel de direcciones generales, y en otros casos de direcciones de área; en municipios menores sólo con niveles de departamentos. Desde luego, como unidades administrativas, no llegan a tener la complejidad de un órgano del Estado o de la Federación; sin embargo, existe un paralelismo entre ellas y las funciones y servicios que se otorgan por aquéllos, sobre todo si seguimos la enunciación de servicios públicos proporcionada por Jorge Fernández Ruiz.

Estos órganos tienen la importante tarea de ser el primer órgano de gobierno frente a los ciudadanos, por lo cual sus funciones son fundamentales para el desarrollo comunitario.

El ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante con facultades de reglamentación y vigilancia en los municipios, conforme a los lineamientos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual tiene, conforme al artículo 31 de dicha ley, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Expedir reglamentación en materias de su competencia.
- Acordar la división territorial, en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.
- Designar, de entre sus miembros, a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento y, de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.
- Municipalizar los servicios públicos.
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, así como generar las acciones necesarias a fin de crear áreas verdes que permitan mejorar la calidad de vida y convivencia social de los habitantes del municipio, establecidos como espacios públicos de conservación ambiental.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.

Orgánicamente, los ayuntamientos se pueden auxiliar de comisiones del mismo, para la eficaz prestación de las funciones y servicios a su cargo, comisiones que pueden ser de dos tipos: permanentes y transitorias; entre las comisiones permanentes, con incidencia ambiental, según el artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se tienen las siguientes:

- Comisión de Agua, Drenaje y Alcantarillado
- Comisión de Obras Públicas y Desarrollo Urbano
- Comisión de Parques y Jardines
- Comisión de Preservación y Restauración del Ambiente
- Comisión de Asuntos Metropolitanos, en aquellos municipios que formen parte de alguna zona metropolitana

Las comisiones del ayuntamiento son responsables de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento, los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo, atento a lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley que se ha venido citando.

Dentro de los ayuntamientos, es el presidente municipal quien orgánicamente y administrativamente ejecuta los acuerdos y disposiciones de aquél, y además es el titular de la administración pública municipal, y de las áreas y servidores públicos respectivos (artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal).

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria

y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en la Ley Orgánica o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad (artículo 89 de la Ley Orgánica Municipal).

Con base en lo anterior es que los ayuntamientos pueden incorporar a su estructura administrativa, la unidad o unidades administrativas que atiendan la materia ambiental, en cuyo caso será una dependencia con subordinación al presidente municipal, o bien como ocurre en el Estado de México para el caso del agua, en varios municipios la unidad administrativa es un organismo público descentralizado municipal, con excepción de municipios con población menor, en los cuales la prestación del servicio público de agua y drenaje se hace por unidades administrativas centralizadas.

Estas bases orgánicas conforman el quien de la gestión ambiental municipal, es decir, de los órganos públicos de los municipios que habrán de desarrollar las actividades relacionadas con la ejecución de la política ambiental que, como se ha venido exponiendo, comprende la política ambiental nacional, y se ha de complementar con la estatal y la municipal, esta última a la cual nos referimos en el último capítulo.

Es menester abundar que la eficacia de la legislación ambiental implica articular elementos administrativos, orgánicos, financieros y normativos, que comprenden funciones de inspección y vigilancia, actividades de regulación, dependencias u organismos responsables de la ejecución de las actividades, financiamiento o recursos y las bases jurídicas que delimiten el actuar de la administración ambiental, en cuyo caso la administración pública municipal sería la responsable de hacer efectivas las actividades de protección al ambiente, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico dentro del ámbito territorial del municipio.

Desde la óptica jurídico-ambiental no tendría sentido, como en otras materias, establecer la concurrencia de la Federación, los estados y municipios si alguno de ellos no pasa del aspecto formal al de instrumentación concreta de las funciones y actividades que les son inherentes, uno de cuyos requisitos lo es la parte relativa a las áreas o unidades, administrativas responsables, esto es, la estructura orgánica.

El segundo de los requisitos sería el del personal, que puede ser interno o externo (esto es, de la administración pública o asesores externos), y debe reunir el perfil adecuado a las actividades a desempeñar.

El tercer requisito correspondería a los insumos materiales, como equipos verifcadores, sistemas de medición de contaminantes, en una palabra, tecnología propia para el desempeño de las actividades de control o regulación.

Elementos que invariablemente se articulan en lo que la teoría ha dividido en administración pública centralizada y descentralizada, de la cual no son ajenos los municipios.

3. *Regulación ambiental en los Bandos Municipales*

Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios, y que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas estatales, en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción II, de la carta magna.

Después de la Ley Orgánica Municipal, el principal ordenamiento que regula la organización y funciones de los municipios es el Bando Municipal, mismo que podemos definir como el cuerpo normativo que establece las bases generales de organización del municipio, su división territorial, los derechos y deberes de los vecinos y habitantes, así como la división de la administración pública municipal, las funciones y servicios que presta.

Asimismo, podemos decir que el desarrollo de la función de protección del medio ambiente, en un Estado federal, como los Estados Unidos Mexicanos, corresponde tanto al ámbito federal como a los estados y, desde luego, a los municipios.

Hemos visto la base normativa que determina y orienta la política ambiental en los municipios, y cuya expresión se da a partir de la planeación y programación municipal. En el ámbito municipal en el Estado de México, el ayuntamiento se renueva cada tres años, por lo que al inicio de cada periodo, este tiene un plazo de cuatro meses para elaborar, aprobar y publicar el respectivo Plan de Desarrollo Municipal, el cual debe ser enviado a la Legislatura del Estado (artículos 114 y 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

El Plan de Desarrollo Municipal debe contener al menos un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieran para su cumplimiento.

Dicho Plan se complementa con programas sectoriales anuales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal (artículos 118 y 119, en relación con el 115 y el 31, fracción XXI, de la Ley citada).

Los planes que aprueben los municipios deben guardar congruencia con los planes de desarrollo estatal, y con el federal. Asimismo, el ayuntamiento tiene la atribución de coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales (artículo 31, fracción XXXIII, de la Ley Orgánica Municipal).

Por lo tanto, la congruencia en materia de planeación ambiental y de las políticas respectivas en el ámbito local, y en particular del ámbito municipal, se da a partir de los principios constitucionales de planeación del desarrollo, concurrencia en materia ambiental, derecho a un medio ambiente adecuado, bajo el marco del desarrollo integral y sustentable.

IV. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MUNICIPAL

Por mi parte, considero que la política ambiental municipal debe configurarse a partir de las siguientes líneas de acción:

- Ordenamiento territorial, que debe integrar el ordenamiento ecológico del territorio municipal y el plan municipal de desarrollo urbano.
- Preservación del equilibrio ecológico a partir de la aplicación del instrumento anterior, el cual debe comprender las acciones de desarrollo urbano sustentable a partir de la construcción de parques y jardines municipales y el embellecimiento del entorno municipal, complementadas con el establecimiento de las reservas ecológicas que cumplan características de área natural protegida.
- Gestión ambiental del agua, a partir de dos aspectos básicos: su administración eficiente, y la incorporación de instrumentos fiscales, bajo el principio “quien contamina paga”, a los usuarios del sistema de drenaje municipal, y por el tratamiento de sus aguas residuales, conforme a las consideraciones vertidas en el capítulo anterior.
- Gestión integral de los residuos sólidos. Debe implicar la visión del municipio hacia el futuro para disminuir la generación de residuos, promover el reuso y el reciclaje, e incorporar los instrumentos económicos de carácter fiscal en la política de ingresos del municipio, en su modalidad de derechos municipales por el acceso a los diferentes aspectos que comprende el servicio.¹⁶
- Promover el principio de unidad de gestión, a fin de que las dependencias y organismos municipales que desarrollan funciones y servicios públicos de carácter ambiental se fusionen o integren, para que el municipio cuente con una administración ambiental idónea para la ejecución de las atribuciones que le asignan las diversas leyes federales y estatales, o bien las obligaciones que le asignan, que entre otras son las siguientes:
 - Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 - Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable
 - Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
 - Ley General de Vida Silvestre
 - Ley de Aguas Nacionales
 - Código Administrativo del sEstado de México
 - Código para la Biodiversidad del Estado de México
 - Ley del Agua del Estado de México
 - Ley de Cambio Climático del Estado de México

¹⁶ Artículo 95, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en relación con el artículo 115, fracción III, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Diseñar mecanismos de coordinación y concertación con los sectores públicos y privados, estatales y federales para que la gestión ambiental en México sea congruente e integral, sobre todo porque se concurre geográfica y materialmente en cuando menos dos conceptos fundamentales: agua y suelo.

El Código para la Biodiversidad del Estado de México actualmente contiene las disposiciones relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

V. PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA UNA GESTIÓN AMBIENTAL INTEGRAL EN LOS MUNICIPIOS

Las fuentes para el estudio del derecho ambiental en los municipios y de los instrumentos de económicos son escasas, así también las fuentes propiamente legislativas generalmente están desfasadas por la dinámica federal y aún más por la realidad y las necesidades sociales.

Otro factor que converge en la falta de comprensión de los avances en materia de gestión ambiental municipal y, por ende, en la eficaz consecución del derecho a un medio ambiente adecuado, es la falta de una política ambiental y de una organización municipal adecuada que incorpore el principio de unidad de gestión pues, como se pudo observar, del análisis de 15 bandos municipales en sus estructuras orgánicas, no todos cuentan con un área o unidad administrativa que atienda los asuntos ambientales, otros más dividen por un lado los servicios públicos, de funciones como la ordenación del desarrollo urbano, lo cual marca el camino para promover el principio de unidad de gestión en el ámbito municipal, así como la asunción responsable de acciones que hagan eficaz la legislación ambiental y la consecución del desarrollo sustentable desde el ámbito municipal.

Es así como, a la luz del análisis que he venido realizando, a continuación presento un esquema que serviría de orientación a los municipios del Estado de México para articular su política ambiental, a partir de varias líneas de acción que en él se presentan. Dicho esquema integra las bases programáticas establecidas que permiten integrar las funciones, programas y proyectos orientados a obras o acciones básicas.¹⁷ Operar los proyectos que se enuncian permitirá dar eficacia a lo que dispone el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual estatuye que:

¹⁷ Se toma con fines ilustrativos el “Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado y Municipios del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2 de enero de 2004; Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, publicados respectivamente el 21 de diciembre de 2001 y el 16 de octubre de 2002 en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. Estos aspectos, sin lugar a dudas, varían en su vínculo con el llamado presupuesto basado en resultados y la llamada metodología del marco lógico la cual no puede ser tratada en este artículo.

- Las autoridades ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental.
- La legislación y normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la propagación de la flora y fauna existentes en el estado.
- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Para efectos de los términos indicados en los encabezados del esquema, se entiende por:

- a) **Función:** al conjunto de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar los objetivos de las instituciones, de cuyo ejercicio generalmente es responsable uno o más órganos o unidades administrativas; se define a partir de las disposiciones jurídico-administrativas.
- b) **Programa:** instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente, las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo.
- c) **Proyecto:** al conjunto de actividades afines y complementarias que se derivan de un programa y que tiene como características, un responsable, un periodo de ejecución, costos estimados y resultados esperados; resuelve un problema o aprovecha una oportunidad.
- d) **Por línea de acción:** a la estrategia concreta generalmente de alcance anual que permite avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos. También entendida como expresión detallada del conjunto de estrategias para cumplir con los objetivos. El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta (artículo 2 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios).

<i>Función</i>	<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Líneas de acción</i>
Reglamentación	Reglamentación municipal	Expedición de Reglamentos	Definir claramente el ámbito de competencias municipal en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; integrando en el Bando Municipal o en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal la unidad administrativa responsable de la materia ambiental. Compendiar en un solo cuerpo normativo la regulación en materia jurídica ambiental correspondiente al municipio.

Desarrollo urbano sustentable	Desarrollo urbano	Planeación para el desarrollo urbano del municipio	<p>Formular el plan de desarrollo urbano del municipio en concordancia con el ordenamiento ecológico del territorio estatal y el ordenamiento ecológico general del territorio, en su caso, regionales o especiales existentes, para ampliar las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos; y establecer coordinación con instancias estatales y federales para tales acciones.</p> <p>Emitir, en congruencia con el ordenamiento ecológico del territorio general estatal o regional, el ordenamiento ecológico del territorio municipal.</p> <p>Establecer criterios que permitan diversificar y eficientar el uso del suelo.</p> <p>Limitar la suburbanización extensiva.</p> <p>Incorporar incentivos que introduzcan la figura de los permisos de desarrollo transferibles.</p>
		Regulación y control del desarrollo urbano	<p>Instrumentar sistemas eficaces de vigilancia e inspección urbano-ambiental.</p> <p>Adquirir herramientas tecnológicas para el control del uso del suelo.</p> <p>Aplicar, en su caso las disposiciones en materia de impacto ambiental que le otorga la legislación ambiental federal al municipio, y las correspondientes al control del uso del suelo en actividades productivas de bajo impacto ambiental.</p>
		Rehabilitación y mantenimiento de áreas urbanas	<p>Potencializar el valor de áreas urbanas.</p> <p>Propiciar su óptimo aprovechamiento.</p>
		Infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano	<p>Incrementar la superficie municipal destinada a preservación natural.</p> <p>Privilegiar la incorporación de elementos ambientales en el diseño y construcción de las obras de desarrollo urbano.</p>
	Suelo	Fomento a la regularización de predios	<p>Diseñar mecanismos de difusión de la política municipal de desarrollo urbano.</p> <p>Coordinarse con los gobiernos estatal y federal para la regularización de los predios.</p>

		Oferta de suelo para el desarrollo urbano	<p>En municipios con medio o alto grado de urbanización promover el financiamiento de proyectos que integren el uso habitacional del suelo con el productivo, cuyos proyectos no representen riesgos o daños a la población.</p> <p>En municipios con bajo grado de urbanización promover proyectos para el desarrollo urbano con bajo impacto ambiental.</p>
		Administración de reservas territoriales	Desarrollar el sistema de reservas territoriales en coordinación con otros municipios, con el objeto de controlar el crecimiento de los asentamientos humanos en municipios con suelo predominantemente de conservación.
		Prevención de la ocupación irregular del suelo	<p>Coordinarse con los gobiernos de otros municipios, del gobierno estatal o del federal a fin de realizar vigilancia en suelo que por sus condiciones sea susceptible de ser ocupado de manera irregular.</p> <p>Promover la denuncia ciudadana en la materia mediante actividades de difusión y concertación.</p> <p>Aplicar con efectividad el cumplimiento de las restricciones relativas a la adquisición y registro de la propiedad, por parte de los notarios y registradores públicos.</p>
	Agua y saneamiento	Administración de los servicios	<p>Aplicar en la política financiera para la administración de los servicios el costo de los mismos, con apego a los principios de usuario del agua-pagador y contaminador-pagador, establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, en congruencia con el principio de recuperación de costos de los servicios.</p> <p>Promover estímulos fiscales a los usuarios del agua, a partir de la racionalidad en su uso.</p>
		Suministro de agua potable	<p>Privilegiar zonas que estén consideradas en situación de pobreza.</p> <p>Promover la reconversión del sistema de cobro por diámetro de tubo, por el sistema de cobro mediante medidor, como un estímulo al consumo eficiente.</p>

		Mantenimiento de los sistemas de alcantarillado y saneamiento	Operar con funcionalidad el sistema de alcantarillado y drenaje, brindando mantenimiento preventivo y por excepción correctivo a la infraestructura existente. Establecer coordinación intramunicipal con la unidad administrativa responsable del servicio público de limpia para prevenir el deterioro de los sistemas de alcantarillado y drenaje, por exceso de residuos sólidos municipales.
		Tratamiento y disposición de aguas residuales	Diseñar proyectos de carácter intermunicipal y regionales para establecer sistemas de tratamiento y disposición de aguas residuales. Optimizar el uso de la infraestructura existente en la materia, mediante convenios con otros municipios. Promover en concordancia con el siguiente proyecto el reuso de aguas residuales tratadas en los servicios de mantenimiento de áreas verdes y limpieza municipal.
		Cultura para el uso eficiente del agua	Promover el diseño de equipos para racionalizar el uso del agua, predominantemente en el ámbito doméstico. Realizar actividades de educación, formal e informal, en materia ambiental para el uso eficiente del agua.
		Infraestructura y equipamiento para la dotación de agua potable y saneamiento	Incorporar a la política financiera del municipio la figura de las aportaciones de mejoras, como un instrumento económico de carácter fiscal que estimule el incremento de la infraestructura en la materia. Aplicar de manera eficiente, eficaz y racional los recursos del fondo para la infraestructura social municipal derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Electrificación y alumbrado público	Ahorro de energía	Adquisición de equipamiento con bajo consumo de energía eléctrica, para el servicio público de alumbrado. Coordinación con la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía de la Secretaría de Energía, para coadyuvar en la aplicación de programas en la materia.

	Protección al ambiente	Fomento a la protección y preservación de los recursos naturales	<p>Ejecutar programas que incorporen la participación social para desarrollar actividades de forestación y reforestación que incrementen la cubierta vegetal del suelo municipal.</p> <p>Incorporar a la política financiera municipal derechos por el acceso a las áreas naturales protegidas de carácter municipal, y establecer sobretasas en aquéllas que tengan en administración mediante convenios con el gobierno del Estado o la Federación.</p> <p>Coordinarse con el gobierno estatal y federal, para la aplicación de estímulos que fomente la protección y preservación de los recursos naturales en los municipios, especialmente de aquellos con suelo predominantemente de conservación natural.</p>
		Limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos	<p>Promover acciones de participación social en materia de limpia o higiene municipal.</p> <p>Incorporar en la política financiera municipal derechos por el servicio de recolección municipal y por el servicio de tratamiento y disposición final de residuos, para hacer efectiva la aplicación del principio quien contamina paga.</p> <p>Establecer incentivos que permitan reducir la generación de residuos de origen doméstico, de servicios y comercial e industriales no peligrosos.</p> <p>Realizar estudios para determinar la viabilidad del establecimiento de sistemas de depósito-reembolso.</p>
		Promoción de la cultura ambiental	<p>Diseñar actividades de penetración en los ámbitos escolar, en sus diferentes niveles, económico y social para generar la conciencia ambiental, que brinde identidad al trabajo municipal a favor del medio ambiente.</p> <p>Incrementar en el ámbito de la educación cívica, el deber de proteger el medio ambiente.</p> <p>Diseñar mecanismos de concertación con los ámbitos social y privado para promover la participación ciudadana, en especial de niños, jóvenes y mujeres a través de instancias de comunicación y participación en la política y programas municipales en la materia.</p> <p>Establecer coordinación con el gobierno del Estado y de la Federación para hacer efectivo el principio de participación social.</p>

		Infraestructura y equipamiento para la protección al ambiente	<p>Adquisición de equipo para la verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o normas técnicas estatales, por parte de los sujetos obligados según su actividad y atendiendo a la localización de las fuentes emisoras de contaminantes, conforme a la competencia que tenga asignada el municipio en la legislación federal o estatal, o conforme a los convenios que se firmen con esos ámbitos de gobierno.</p> <p>Establecer la infraestructura necesaria para las actividades de protección ambiental.</p> <p>Instrumentar que en las adquisiciones de insumos, así como en la realización de la obra pública municipal, se aplique la variable ambiental.</p>
Conducción de las políticas gubernamentales.	Apoyo a las políticas gubernamentales	Dirección y coordinación de las políticas del gobierno municipal	<p>Fortalecer las capacidades institucionales en materia de dirección y coordinación de las políticas municipales mediante unidades de información, planeación, control y seguimiento, en particular en materia ambiental.</p> <p>Promover el intercambio de información, y proporcionar la información, padrones, y datos de instituciones y organizaciones relacionadas con la protección del ambiente en el ámbito municipal, con las dependencias y organismos que tengan funciones en la materia.</p>
		Registro y control de licencias, permisos y concesiones	<p>Realizar actividades permanentes de control de los prestadores de servicios e industrias, que por su naturaleza puedan generar efectos adversos al medio ambiente.</p> <p>Incrementar las capacidades de respuesta de la administración ambiental, mediante capacitación o profesionalización de los servidores públicos asignados o que se asignen a estos proyectos.</p>
	Protección jurídica de las personas y sus bienes	Asesoría jurídica y difusión del marco jurídico municipal	<p>Aplicar la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, instrumentando la unidad de información correspondiente, que, entre otra información, difunda la relativa a la legislación ambiental.</p> <p>Desarrollar actividades de difusión de la información ambiental, para hacer efectivo el derecho a la información establecido en la legislación marco y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.</p>

	Planeación y conducción del desarrollo municipal	Planeación y evaluación del desarrollo municipal	Aplicar la legislación en materia de planeación del desarrollo municipal, respetando los principios de simplicidad, claridad, congruencia, proximidad, precisión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia. Determinar, en el respectivo plan de desarrollo municipal, la política ambiental, y articular el programa municipal de protección al ambiente; en su caso, atender lo relacionado con el cambio climático.
		Programación y presupuestación municipal	Elaborar el presupuesto por programas del respectivo ejercicio fiscal, en armonía con el plan de desarrollo municipal, determinando la asignación de recursos de forma prioritaria a proyectos ambientales.
		Información geográfica, estadística y catastral	Generar la información que alimente el sistema estatal de información en la materia para que sirva de herramienta en la aplicación del derecho a la información ambiental.
Financiamiento para el desarrollo	Fortalecimiento de la hacienda pública municipal	Operación y desarrollo de la Tesorería	Elevar las capacidades institucionales mediante la capacitación y profesionalización de los servidores públicos hacendarios en el municipio, que permita a su vez diseñar una política fiscal ambiental. Diseñar una política financiera municipal que incorpore los instrumentos económicos de carácter fiscal por la realización de funciones o la prestación de servicios públicos con incidencia ambiental, entre los que se deben considerar: <ul style="list-style-type: none"> — Derechos por verificación ambiental. — Derechos por servicio de agua potable, mediante medidor. — Derechos por servicio de drenaje. — Derechos por el servicio de tratamiento de aguas residuales. — Derechos de acceso a áreas naturales protegidas de carácter municipal. — Derechos por el servicio de recolección de residuos.

			<ul style="list-style-type: none"> — Derechos por el servicio de tratamiento de residuos. — Establecimiento del sistema de depósito-reembolso, especialmente a los neumáticos y a los envases plásticos. — Estímulos fiscales a propietarios o poseedores de inmuebles con vocación natural, respecto del impuesto predial. — Promoción ante la legislatura del Estado de un impuesto sobre emisiones a la atmósfera de fuentes fijas de carácter municipal. — Resguardar, las garantías que se fijen a favor del ayuntamiento por actividades en materia de riesgo ambiental.
		Operación y desarrollo del sistema catastral	<p>Diseñar instrumentos catastrales que favorezcan el otorgamiento de incentivos a los propietarios o poseedores de inmuebles, con el objeto de que se controle el crecimiento de predios a construir, y en consecuencia se preserve el suelo de conservación natural.</p> <p>Coordinarse con otros municipios y con el gobierno estatal o federal, para intercambiar información en materia catastral y sobre usos del suelo, para propiciar un desarrollo urbano sustentable.</p>

VI. CONCLUSIONES

El municipio es la división mínima en el Estado federal mexicano, el cual tiene atribuciones específicas sobre el ejercicio de funciones públicas y la prestación de servicios públicos en su ámbito geográfico.

Como parte del Estado federal mexicano, los municipios pueden ejercer competencias en materia de protección al ambiente (incluidas las relativas al cambio climático), ello en virtud de la concurrencia competencial que se deriva indirectamente del artículo 73, fracción XXIX, inciso G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con los artículos 25, 26, 27 y 115 de la propia carta magna.

Existen diversas leyes que clarifican la competencia municipal en materia de protección ambiental, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente o la Ley General de Cambio Climático, que se complementan con las asignadas en la legislación de cada entidad federativa, en nuestro caso del

Estado de México, partiendo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Código para la Biodiversidad del Estado de México.

Los municipios, por conducto del ayuntamiento, ejercen las atribuciones y despliegan competencia en materia ambiental, para ello pueden establecer regulación orgánica, administrativa en materia ecológica, sobre agua o residuos, de varias más.

Pueden establecer su propio sistema de gestión ambiental, en sentido amplio, al configurar política, regulación y administración ambientales, pero también de manera estricta al poder regular la actividad económica, industrial y social con fines de control ambiental.

Adicionalmente, pueden fijar políticas tributarias ambientales con base en su potestad emanada de la administración libre de su hacienda pública, derivada del artículo 115 constitucional, y consecuentemente desarrollar instrumentos económicos respecto de las funciones y servicios públicos municipales.

Entre los planes, proyectos y acciones para la gestión ambiental y sobre instrumentos económicos que pueden aplicar los municipios se tienen:

- Formular el plan de desarrollo urbano del municipio en concordancia con el ordenamiento ecológico del territorio estatal y el ordenamiento ecológico general del territorio, en su caso regionales o especiales existentes, para ampliar las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos y establecer coordinación con instancias estatales y federales para tales acciones.
- Aplicar en la política financiera para la administración de los servicios el costo de los mismos, con apego a los principios de usuario del agua-pagador y contaminador-pagador, establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, en congruencia con el principio de recuperación de costos de los servicios.
- Promover estímulos fiscales a los usuarios del agua, a partir de la racionalidad en su uso.
- Incorporar en la política financiera municipal derechos por el servicio de recolección municipal y por el servicio de tratamiento y disposición final de residuos, para hacer efectiva la aplicación del principio quien contamina paga.
- Diseñar una política financiera municipal que incorpore los instrumentos económicos de carácter fiscal por la realización de funciones o la prestación de servicios públicos con incidencia ambiental, entre los que se deben considerar: *a)* derechos por el servicio de tratamiento de residuos; *b)* establecimiento del sistema de depósito-reembolso, especialmente a los neumáticos y a los envases plásticos, o *c)* estímulos fiscales a propietarios o poseedores de inmuebles con vocación natural, respecto del impuesto predial.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Bibliohemerográficas

BUITRAGO, Ignacio J. y DRAMIS, Fernando M., *Elementos de derecho administrativo*, Argentina, Oxford, 1999.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa.

———, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GERTZ MANERO, Alejandro, “Una reforma integral para la seguridad pública”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 106, septiembre-noviembre de 2002.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, México, Trillas, 2001.

Legislativas

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 23 de diciembre de 1999.

GACETA DE GOBIERNO DEL ESTADO, 2 de marzo de 1993 y 9 de marzo de 1999.

“Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado y Municipios del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2 de enero de 2004; Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, publicados, respectivamente, el 21 de diciembre de 2001 y el 16 de octubre de 2002 en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*.