UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

D E R E C H O

# SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS INFRACTORES DE LA LEGISLACION RELATIVA AL AGUA Y SU CONTAMINACION.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LEON ROGERIO HERNANDEZ IBARRA.



Acatlán, Edo. de Méx. 1 9 8 5

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

Carmen Ibarra de Hernández
Efraín Hernández Troncoso

A MI ESPOSA

Ma. del Pilar Centeno de Hernández

Por su incesante comprensión y compañía en el rumbo que nos ha trazado la vida.

A MIS HERMANOS

Arnoldo
Juan
Natalia
Pablo Aurelio
Efraín Carmelo
Rodolfo
Juana
Ignacio
Angelina

Por la confianza permanente que han depositado en mi persona.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES " ACATLAN"

Por haberme otorgado los conocimientos necesarios para obtener mi formación profesional.

A MI PROFESOR

LIC. RAFAEL HENRIQUEZ DIAZ

Con sincera gratitud por su valiosa ayuda en la dirección del presente trabajo.

A LA SEÑORITA MA. IRMA AYON HERNANDEZ

Mi agradecimiento por su importante participación en la elaboración de este trabajo.

AL HONORABLE JURADO

# I N T R O D U C C I O N

## CAPITULO I

CONTAMINACION DEL AGUA EN MEXICO

1o. Importancia
2o. Antecedentes legislativos

AUTORIDADES COMPETENTES

1o. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
2o. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
3o. Secretaría de Salubridad y Asistencia

## CAPITULO II

PROCEDIMIENTO DE APLICACION DE SANCIONES EN EL REGLAMENTO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS

1o. Orden de inspección
- Fundamentos legales
- Formalidades y contenido

2o. Acta de inspección
- Fundamentos legales
- Partes que intervienen
- Contenido y efectos

3o. Notificación de infracciones
- Fundamentos legales
- Contenido y efectos

4o. Resolución de sanciones
- Fundamentos legales
- Autoridad administrativa con atribuciones para suscribirla
- Contenido y efectos

## CAPITULO III

## SANCIONES

1o. Concepto de sanción administrativa y su objeto en la prevención y control de la contaminación de aguas

2o. Presupuestos para calificar las sanciones

3o. Diferencias entre sanción administrativa, multa e infración

## CAPITULO IV

## MEDIOS DE DEFENSA EN FAVOR DE LOS RESPONSABLES DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES

1o. Recurso de inconformidad
- Concepto
- Contenido y efectos

CAPITULO V

ORDENAMIENTOS LEGALES EN LOS QUE SE JUSTIFICAN MODIFICACIONES EN MATERIA DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

# I N T R O D U C C I O N

Este trabajo tiene por objeto analizar las sanciones administrativas a los infractores de la legislación relativa a la contaminación de aguas, tema considerado dentro de la gran problemática de la contaminación ambiental. Sin pretender agotar este tema, sí he querido dejar constancia de mis inquietudes y exponer algunos puntos de vista, ya que se ha demostrado que no existen estudios jurídicos, ni métodos sistemáticos, sobre esta trascendental materia.

Al estructurar su contenido me he permitido hacer mención de la importancia del agua; en este renglón cabe señalar que el planeta tierra se distingue de todos los demás, precisamente por el agua. No se ha encontrado agua en ninguna parte del universo, consecuentemente no se ha encontrado vida. El agua obedece a un ciclo hidrológico perfecto y la naturaleza no nos proporcionará más de la que existe. Sin embargo, la estamos contaminando seriamente.

Así, en pocas palabras, se puede resumir la importancia de este elemento natural que forma parte de nuestra vida y de nuestro desarrollo.

Los antecedentes legislativos se tratan a partir de la Constitución General de la República y demás leyes, reglamentos, decretos e iniciativas que tienen relación con la contaminación de aguas, a fin de conocer,

interpretar y analizar su contenido y alcance, pues sirven de base para establecer la organización y competencia de las autoridades administrativas, entre las que se encuentran las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia.

No se debe hablar de sanciones sin referirse a un procedimiento para su aplicación, éste se encuentra contenido en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas. Sobre este particular conviene señalar que este se sujeta a los lineamientos del típico procedimiento administrativo, desde luego, comprende sus respectivas fases, fundamentos legales, partes que intervienen, contenido, efectos y otras formalidades.

Otra parte que involucra aspectos procedimentales, es la relativa a los medios de defensa en favor de los responsables de la contaminación de aguas, siendo éstos el recurso de inconformidad y el juicio de garantías.

Las sanciones se aplican tomando en cuenta los presupuestos para su calificación, aspectos importantes para normar el criterio de las autoridades con atribuciones en la materia.

Se incluyen jurisprudencias y tesis relativas al actuar de las autoridades administrativas al imponer sanciones; estos argumentos amplían sustancialmente el presente trabajo y lo hacen más comprensible.

Por último, se hacen algunas reflexiones y sugerencias en relación con los ordenamientos legales que requieren de modificaciones en materia de contaminación de aguas.

# CAPITULO I

## CONTAMINACION DEL AGUA EN MEXICO

1o. Importancia
2o. Antecedentes legislativos

## AUTORIDADES COMPETENTES

1o. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

2o. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

3o. Secretaría de Salubridad y Asistencia

# CAPITULO I

## CONTAMINACION DEL AGUA EN MEXICO

### 1. IMPORTANCIA

En la década de los setentas el Estado Mexicano empezó a asumir la responsabilidad de proteger y mejorar el medio ambiente. Se crearon dependencias y mecanismos administrativos y entraron en vigor ordenamientos legales de los que carecíamos. Sin embargo, los resultados obtenidos están todavía muy distantes de los propósitos que se fijaron las autoridades para proteger el patrimonio ecológico y usarlo con sentido social para el bienestar general.

Las acciones gubernamentales dirigidas a proteger el ambiente y concretamente el agua, se basan en las atribuciones que tienen diversas dependencias de la Administración Pública Centralizada, entre las que se encuentran las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia. La custodia, restauración y mejoramiento del ambiente no es tarea que pueda atender eficazmente el Estado, si no concurren los ciudadanos en general; se trata de una responsabilidad que atañe a todos y que está estrechamente vinculada a lo cultural.

La importancia que reviste la contaminación del agua se muestra en lo mencionado por el Programa 1971 - 1976 denominado Protección y Mejoramiento de la Calidad del Agua que en una de sus partes establece que "El agua es un elemento esencial para la vida. Constituye el principal compo

nente del protoplasma celular y representa los dos tercios del peso total del hombre y hasta nueve décimas partes del peso de los vegetales. Desde la más remota antigüedad el agua fue la base de la implantación y evolución de los primeros núcleos de población; las más antiguas técnicas de las civilizaciones prehistóricas se refieren a sistemas de captación, transmisión, almacenaje y distribución del agua para alimentación del hombre y de los animales, y para la irrigación y el cultivo de la tierra." ( 1 )

Como consecuencia de la explosión demográfica, las grandes aglomeraciones humanas le han dado al agua múltiples, variados y muy disímiles usos; el contínuo proceso de urbanización, la explotación intensiva de los campos agrícolas, la desenfrenada carrera tecnológica e industrial, los avances científicos, la necesidad de generación de energía hidroeléctrica, y en fin el afán de supervivencia y alimentación del hombre han basado su desarrollo en la despilfarrada e irracional utilización del agua.

La actividad humana, no tomó en cuenta que si bien es cierto que más de las tres cuartas partes de la tierra están constituídas por agua, la mayor parte de ésta, en un 95% se trata de agua salada comunmente fuera del consumo humano, el 5% restante, constituído por agua dulce prácticamente utilizable, es a su vez reducido por el gran porcentaje que encontrándose congelado a enormes distancias de los núcleos urbanos, o almace

---

( 1 ) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Protección y Mejoramiento de la Calidad del Agua. Programa 1971-1976 2a. Edición.

nado subterráneamente a unos 4,000 metros por abajo de la superficie terrestre, coloca a este recurso lejos de su alcance y utilización.

En efecto, el agua disponible para todas las actividades humanas, queda reducida aproximadamente al uno por ciento del total, misma cantidad que a través del ciclo hidrológico ha venido siendo utilizada por la humanidad en su evolución histórica. Sin embargo, la distribución geográfica del agua disponible es tal, que no solamente existen grandes conglomerados humanos que sufren la escasez de este elemento, sino que las grandes corrientes, que contienen casi la mitad del caudal total de agua dulce como son el Amazonas o el Congo, constituyen cuencas hidrográficas que se hallan en su mayor parte marginadas al desarrollo poblacional.

Demostrada así la relativa poca disponibilidad del agua en el planeta, el proceso paulativo de escasez al que está sometida, conlleva la creciente satisfacción de la demanda de agua para cubrir las necesidades humanas; el consumo y desperdicio a que ha sido sujeta es alarmante, y en estas condiciones su escasez parece irreversible. El agua abundantemente utilizada que fuera la fuerza motriz que ha acrecentado la eficiencia del trabajo humano y propiciado el progreso económico y social, no solo es desperdiciada, sino devuelta a las fuentes originales de abastecimiento después de ser utilizadas, convertida en una escorrentía de líquido envenenado transmisor de varias enfermedades, siendo por ejemplo en México,

las gastrointestinales, una de las causantes del mayor índice de mortandad.

Esta situación, que recientemente ha venido convirtiéndose, junto con otros problemas de degradación del medio ambiente, en uno de los motivos de máxima preocupación de la humanidad, ha sido amplia y cuidadosamente analizada por las autoridades competentes en México, con el fin de dar un uso racional y un adecuado aprovechamiento al agua, con el objeto de lograr su preservación del proceso de degradación, el mejoramiento de su calidad y la óptima utilización de los recursos hidráulicos del país.

Por otro lado, si reconocemos que hasta ahora, nuestra agua y nuestra atmósfera, no las hemos considerado como bienes económicos, debido, probablemente, a la falsa creencia de que son recursos ilimitados; es ahora el momento para que de inmediato se emprenda la acción en contra de la degradación de nuestro ambiente.

El problema ambiental es fundamentalmente económico, y dentro de este marco, como cualquier otro de la misma índole, deberá ser planteado reconociendo, que entre los costos que deben considerarse se encuentran los de orden social como resultado de no haber mantenido el ambiente adecuado para el legítimo bienestar del hombre.

Durante muchos años, se consideró que un país en desarrollo, como México, no debería distraer recursos importantes para mejorar y conservar la calidad del agua, sin embargo, en los últimos años, analizando el problema en forma más detallada nos encontramos ante la alternativa de si se debería seguir posponiendo su ataque frontal o si se debería desde ahora emprender acciones para evitar las grandes sumas de dinero que países desarrollados están gastando para restaurar la calidad de su recurso hidráulico.

Los recursos hidráulicos en México tienen la especial característica de ser, si no determinantes, si condicionantes del desarrollo socio-económico de las regiones. La zona norte y noroeste del país de característica árida y semiárida tiene el imperativo de lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos hidráulicos si se quiere que en ellos se siga apoyando la mayor parte de sus actividades económicas; en la región central, donde se concentra el mayor índice demográfico y la mayor actividad económica, el agua viene a ser un elemento propulsor de su crecimiento, y aunque en esta región sea relativamente abundante, la relación creciente entre desarrollo y calidad del recurso, determina la absoluta necesidad de su racionalización. Las regiones sur y sureste, en su mayor parte abundantemente hidratadas, requieren de un adecuado plan de control de cauces, avenidas e inundaciones, así como del aprovechamiento de recursos y de obras hidráulicas, si se quiere acelerar su crecimiento.

## 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Es imprescindible hacer mención de la base constitucional, en la cual se fundamentan las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes relativas a la Salubridad General de la República, entre las que se encuentran las adoptadas para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

La contaminación del agua, obviamente se encuentra en el rubro contaminación ambiental, bajo éste, se hace indispensable un breve análisis de los ordenamientos que regulan las conductas contaminantes de aguas.

Los ordenamientos legales relativos a la materia, es decir, a la contaminación de aguas serán tratados ubicando las consideraciones legales bajo ese rubro y son la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, la Ley Federal de Protección al Ambiente, la Ley Federal de Aguas y la Ley General de Salud.

El artículo 73 de nuestra Constitución establece las facultades del Congreso en materia de salubridad general, mismo que a la letra dice:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

FRACCION XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República , sin intervende ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir

> y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan." ( 2 )

Al hablar de la contaminación de aguas considero primordial hacer mención del artículo 27 de nuestro máximo texto legal, en virtud del trato que da al agua como recurso natural.

El párrafo primero del artículo 27 de nuestra Constitución establece que: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Continúa diciendo el párrafo tercero del mencionado precepto constitucional: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Con tal objeto, prevé el mismo texto, se dictarán medidas para "evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

---

( 2 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo quinto trata al recurso hidráulico en los siguientes términos "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términosque fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación - natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de - los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de - propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y - sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades - federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan - de las mismas; y los cauces lechos o riberas, de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse -

por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluídas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corra o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En los casos de aguas de propiedad nacional, señala el párrafo sexto: "el dominio de la Nación es inalineable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

## LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1971, es el primer intento legislativo para propiciar la acción del Estado en el manejo de los problemas involucrados en la generación, evaluación, prevención y corrección de la contaminación ambiental; así como, de los aspectos científicos, económicos y sociales que generan, mediante la coordinación de las autoridades competentes y la colaboración de los sectores interesados.

Por otra parte, la creciente industrialización del país y el desarrollo económico del mismo, han traído como consecuencia la ampliación de industrias ya existentes y la creación de otras nuevas, las cuales al realizar sus actividades, liberan directa o indirectamente, sustancias contaminantes del ambiente. Asimismo, el considerable aumento en el número de vehículos de combustión interna en circulación, así como el empleo cada vez más frecuente de plaguicidas y de otras sustancias susceptibles de alterar el equilibrio ecológico contaminando el aire, agua y tierra.

Es por ello que, la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental dice: "En uso de las facultades que otorga al Congreso el artículo 73 fracciones VI y XVI, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar, respectivamente, en todo lo relacionado al Distrito y en materia de salubridad general de la República, se propone esta iniciativa de Ley, para contar con un instrumento más que permita tomar las medidas necesarias a fin de evitar los riesgos a la salud y el bienestar público y daños a la flora, la fauna y los ecosistemas, provocados por la contaminación ambiental." ( 3 )

El ordenamiento legal antes mencionado consta de cinco capítulos: el primero contiene disposiciones generales; los capítulos segundo, tercero y cuarto norman la prevención y control de la contaminación del aire, de las aguas y de los suelos y el capítulo quinto, contempla las sanciones por violación a la Ley.

En el capítulo quinto, último de la Ley, se señalan las sanciones administrativas, que se impondrán a los infractores de la Ley, entre ellas, multa desde cincuenta a cien mil pesos; ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes y clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que produzcan o emitan contaminantes. En forma expresa se determina que no será objeto de sanción alguna la contaminación causada o motivada por actividades puramente domésticas.

En el propio capítulo se señalan como supletorios de la Ley y sus reglamentos, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y sus regla

---

( 3 ) Iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

mentos; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria; las demás Leyes que rijan en materia de tierras, aguas, aire, flora y fauna y sus correspondientes reglamentaciones.

Finalmente, se concede acción popular para denunciar ante la autoridad competente, todo hecho que contamine el medio ambiente.

Con el objeto de hacer cumplir cabalmente las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, contenidas en su capítulo tercero referente a las aguas, el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 1o., 2o., 3o., 5o. y 9o., de la Ley antes mencionada, promulgó el 29 de marzo de 1973 el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, el cual entró en vigor el 28 de mayo de ese mismo año.

## REGLAMENTO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS

El programa general de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el control de la contaminación de aguas en México, está basado en el cumplimiento y en la implementación del Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación de Aguas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1973. Este programa se encuentra dividido en tres etapas de aplicación que conducen al aprovechamiento óptimo del agua en el país, manteniendo la calidad en un nivel adecuado a los diferentes usos a que se destina.

Primera etapa.- Durante ésta se realiza ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el registro de todas las descargas de aguas residuales provenientes de usos municipales, industriales, comerciales, agrícolas o pecuarios, con excepción de las originadas en las casas habitación, para este registro, los responsables de las descargas existentes cuentan con un plazo de cuatro meses contado a partir de la fecha en que entren en operación, sin embargo, en este último caso, los responsables deben dar aviso anticipado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de la fecha en que iniciarán su operación. Es pertinente hacer notar que este registro no implica en forma directa un permiso o autorización de descarga sino que tiene por objeto hacer el inventario de las

descargas de aguas residuales con el fin de obtener la información necesaria para determinar la calidad de los cuerpos receptores o sea de los cuerpos de agua que reciben descargas de aguas residuales, y de realizar la programación a corto, mediano y largo plazo de las acciones que se emprendan para prevenir y controlar la contaminación de las aguas.

A continuación se menciona el contenido de los preceptos y las sanciones en su mínimo y máximo, establecidos en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, que fundamentan el registro de descargas de aguas residuales.

"ARTICULO 7 .- Las descargas de aguas residuales, con excepción de las provenientes de usos puramente domésticos, deberán registrarse en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dentro de los plazos establecidos en el artículo 10. El cumplimiento de esta obligación, corresponde a los propietarios, encargados o representantes de establecimientos, servicios o instalaciones, públicos o privados, que originen o motiven las descargas."

"ARTICULO 10.- Los plazos para el registro de las descargas de aguas residuales serán los siguientes:

I. Seis meses para las descargas existentes de aguas residuales provenientes de usos públicos o industriales que se viertan en los alcantarillados de las poblaciones.

II. Seis meses para las descargas existentes de aguas residuales, con excepción de las provenientes de usos puramente domésticos, que no viertan en los alcantarillados de las poblaciones.

III. Seis meses para las descargas de los sistemas de alcantarillado que se viertan en cuerpos receptores.

IV. Cuatro meses para las nuevas descargas de aguas residuales provenientes de usos públicos o industriales que vayan a los alcantarillados de las poblaciones, a partir de la fecha de inicio; y

V. Cuatro meses para las nuevas descargas de aguas residuales, con excepción de las provenientes de usos puramente domésticos que no vayan a los alcantarillados de las poblaciones, a partir de la fecha de su inicio."

En los casos de las fracciones IV y V, los responsables de las nuevas descargas, antes del inicio de éstas, deberán presentar a las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Agricultura y Recursos Hidráulicos un aviso previo con los datos comprendidos en las fracciones I y II del Artículo 8.

"ARTICULO 8 .- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos suministrará a los responsables de las descargas, gratuitamente, las formas de solicitudes para efectuar el registro, en las cuales deberán proporcionar lo siguiente:

I. Nombre y Domicilio

II. Punto de la descarga, acompañando plano o croquis de los terrenos donde se localice.

III. Características físicas, químicas y bacteriológicas de las aguas residuales.

IV. Gastos máximos, promedio y mínimos, de las aguas residuales; y

V. Descripción general de los dispositivos y plantas de tratamiento, en su caso.

Para que los responsables de las descargas estén en condiciones de proporcionar los informes y documentos anteriores, dispondrán de los plazos a que se refiere el artículo 10." ( 4 )

En cuanto a las sanciones, el artículo 51 del Reglamento establece que las infracciones a lo dispuesto en los artículos 7 y 10, último párrafo, se sancionarán con multa de cien a cinco mil pesos.

A partir de la fecha de registro se establece un plazo de tres años para que las descargas de aguas residuales cumplan con 5 características de calidad para las cuales se fijan valores máximos tolerables en el Artículo 13 del Reglamento. Estas características son:

| | | |
|---|---|---|
| 1. | Sólidos sedimentables, valor máximo: | 1.0 ml/l |
| 2. | Grasas y aceites, valor máximo: | 70 mg/l |
| 3. | Materia flotante: | Ninguna que pueda ser retenida por malla de 3 mm. de claro libre cuadrado. |
| 4. | Temperatura, valor máximo: | 35°C |
| 5. | Potencial hidrógeno (pH): | 4.5 a 10.0 |

De conformidad con lo establecido en el artículo 53 del Reglamento, la infracción al artículo 13 del mismo ordenamiento legal, será sancionada con clausura y multa de quinientos a cincuenta mil pesos.

---

( 4 ) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, D.O.F. 29 de marzo de 1973.

Las descargas que requieran obras o instalaciones de purificación para que su calidad cumpla con lo requerido para las cinco características de calidad anteriores, deberán presentar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dentro de un plazo de diez meses contado a partir de la fecha de terminación del plazo de registro, un Informe Preliminar de Ingeniería (IPI) que contenga las siguientes fases sucesivas:

a) De trabajos internos
b) De trabajos externos
c) De adquisiciones
d) De construcción
e) De cumplimiento

Además, este informe debe estar autorizado por un profesional con cédula expedida por la Secretaría de Educación Pública.

La no presentación del Informe Preliminar de Ingeniería ya mencionado, implica una sanción con multa de quinientos a cincuenta mil pesos. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento.

Cuando se trate de descargas que se viertan en los alcantarillados de las poblaciones, el Reglamento permite que los responsables de las mismas opten, dentro de un plazo de diez meses contando a partir de la fecha de registro, por pagar las cuotas que como derechos fije la autoridad local

correspondiente, para cubrir los costos de operación de la planta de tratamiento que instale la propia autoridad local. En este caso el responsable de la descarga solo tendrá que presentar un Informe Preliminar de Ingeniería con parte de la información ya mencionada.

Segunda etapa.- Esta etapa se refiere al cumplimiento, por parte de los responsables de las descargas, de lo indicado por ello mismos en su Informe Preliminar de Ingeniería, a fin de que como consecuencia las descargas de aguas residuales satisfagan los requisitos de calidad para las cinco características mencionadas.

Durante el desarrollo de esta segunda etapa la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos vigilará el cumplimiento por parte de los responsables de las descargas, de lo presentado en su Informe Preliminar de Ingeniería, a fin de que todas las descargas de aguas residuales al final de esta etapa, que durará tres años, cuenten con tratamiento primario como mínimo para cumplir con lo requerido por el Reglamento.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos enviará a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, una copia de los documentos que acrediten el cumplimiento que haya hecho el responsable de la descarga, de las fases que integran el Informe Preliminar de Ingeniería, acorde con sus atribuciones, y en su caso, efectúe la vigilancia para proteger la salud

pública.

Tercera etapa.- Esta etapa no tiene un lapso determinado de duración, - la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, determinará y fijará las condiciones particulares para las descargas de aguas residuales, estas condiciones particulares consistirán en el conjunto de características físicas, químicas y bacteriológicas que deberán satisfacer las aguas residuales antes de su descarga a un cuerpo receptor.

Las condiciones particulares de descarga las fijará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en función de los estudios de calidad de agua de los cuerpos receptores, que lleva a cabo en las cuencas hidrológicas del país a fin de clasificar las aguas de acuerdo con sus usos y - de conocer su capacidad de asimilación y de dilución.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su caso, determinará y dará a conocer a los responsables las condiciones particulares fijadas para cada descarga de agua residual y señalará un plazo para cumplir con las mismas, el cual no podrá ser menor de un año ni mayor de - tres; estas condiciones particulares serán susceptibles de modificarse - después de un lapso de 5 años si las condiciones demográficas y ecológicas lo requieren, excepto cuando se ponga en peligro la salud pública, -

en cuyo caso podrán modificarse en cualquier tiempo. Asimismo, el incumplimiento a las condiciones particulares de descarga fijadas, se sancionará con clausura y multa de quinientos a cincuenta mil pesos. Lo anterior de conformidad con el artículo 53 del Reglamento.

## LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de enero de 1982, es el ordenamiento legal que entró en vigor treinta días después de su publicación. Además, abroga la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y deroga las disposiciones que se opongan a la misma.

En relación con lo anterior es importante señalar que en tanto el Ejecutivo Federal expida los reglamentos de esta ley, seguirá aplicándose en lo que no la contravenga el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1973.

La Ley Federal de Protección al Ambiente consta de trece capítulos: el primero contiene disposiciones generales; los capítulos del segundo al décimotercero norman la Protección Atmosférica, la Protección de Aguas, la Protección de los Suelos, la Protección del Ambiente por Efectos de Energía Térmica, Ruido y Vibraciones, la Protección de los Alimentos y Bebidas por Efectos del Medio Ambiente, la Protección del Ambiente por Efectos de Radiaciones Ionizantes, la Inspección y Vigilancia, las Medidas de Seguridad y Sanciones, el Recurso de Inconformidad y los Delitos.

Como es de notarse, esta ley, a diferencia de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental es amplia pues contiene trece capítulos, en los que se regulan diversas conductas contaminantes del ambiente, no contempladas en la ley abrogada. Las sanciones por las violaciones a los preceptos de esta ley también sufrieron cambios radicales en cuanto al monto.

A partir de la expedición del decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 29 de diciembre de 1982, en el que se otorgan atribuciones en relación con la problemática ambiental a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se hace necesario analizar la Ley Federal de Protección al Ambiente, con el propósito de precisar las atribuciones de la dependencia mencionada y las de las Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia, así como la correspondiente coordinación entre ellas.

Cabe hacer la aclaración que no son éstas las únicas dependencias involucradas en la atención de los problemas ambientales, pero si las que tienen mayor participación en la degradación de la calidad del recurso hidráulico.

Con fecha 27 de enero de 1984 fue publicado el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de

Protección al Ambiente. Este decreto tuvo por objeto concretar las facultades y atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para la formulación y conducción de la política general en materia ecológica y de saneamiento ambiental, de conformidad a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tal como lo establece la Iniciativa por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente, ( 5 ) se especificaron los siguientes propósitos:

"1. Facultar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para dar un carácter integrador al apoyo de esta Dependencia al proceso de desarrollo socioeconómico, en el entendido de que dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios que provoque el deterioro de nuestros recursos naturales por su explotación inadecuada, en detrimento del medio ambiente.

2. Reconocer que los desequilibrios del medio ambiente deterioran la salud de la población, por

( 5 ) Iniciativa por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

lo que se requiere un aprovechamiento racional de los recursos y una acción decidida frente al medio ambiente, a efecto de recuperar y mantener mejores condiciones en el nivel de vida.

3. Sistematizar en un solo ordenamiento jurídico las disposiciones legales que regulan el orden y la disciplina ambiental."

En el decreto de referencia se reformaron los artículos 7, 8, 10, 11, 14, 16, 20, 38, 41, 54, 55, 58, 64, 65, 67, 68, 70, 71, 73, 75 y 77 de la Ley Federal de Protección al Ambiente a fin de sustituir la denominación de "Secretaría de Salubridad y Asistencia" por la de "Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología", y así ésta última tenga facultades para dictar normas sobre las diversas actividades que inciden en la conformación de nuestro medio ambiente y contribuyen a la preservación y evolución de nuestro ecosistema.

También se consideró necesario reformar y adicionar los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 15, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 56 y 76, con el propósito de incluir la terminología adecuada a la materia y fundamentalmente detallar con claridad las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dándole mayor

precisión al conducto normativo de dichas atribuciones.

La derogación de los artículos 27, al entrar en vigencia el Decreto, y los artículos del 42 al 51, comprendidos en los Capítulos Séptimo y Octavo, a partir del 1o. de julio de 1984, se da en razón de que se refieren a responsabilidades que corresponden a otras Dependencias y se encuentran reguladas en la Ley General de Salud.

Solamente se enumeraron los preceptos adicionados, reformados y derogados, ya que tocan aspectos generales en la Ley, sin embargo con base en lo expuesto a continuación se analiza lo relativo a la protección de las aguas de propiedad Nacional.

En el capítulo primero bajo el rubro "DISPOSICIONES GENERALES" se establecen los aspectos relacionados con el objeto de esta ley y de los cuerpos legales que le son supletorios, entre otros, la Ley Federal de Aguas y la Ley General de Salud.

Asimismo, aclara lo que el Ejecutivo Federal, considera como contaminantes y sus causas y la forma en que deben ser controlados o tratados para proteger los ecosistemas y la salud pública.

Además, prevé que la aplicación de la ley compete en principio a la Se

cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y bajo su coordinación intervendrán las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia, así como las demás dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Señala que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en los términos dispuestos por esta ley, desarrollará programas tendientes a mejorar la calidad del aire, las aguas, el medio marino, el suelo y el subsuelo.

Por otra parte, indica que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, previa la opinión de las dependencias competentes cuando proceda, propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de las disposiciones conducentes para localizar, clasificar y evaluar los tipos de fuentes de contaminación señalando las normas y procedimientos técnicos a los que deberán sujetarse las emanaciones, emisiones y descargas.

De la ley en comento el capítulo tercero denominado "DE LA PROTECCION DE LAS AGUAS", establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación con las de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia dictará las normas para el uso o aprovechamiento de las aguas residuales y la primera fijará las condiciones de vertimiento en los cuerpos de agua de propiedad Nacional, que en primera y -

última instancia son los receptores de las aguas residuales que se generan en la industria, servicios, comercios y en las actividades agropecuarias.

Además, en el contenido de este capítulo se delimitan los procedimientos a seguir para lograr el objeto de la ley en cuestión, tales como:

a) La obligación de que los responsables de las descargas de aguas residuales, den el tratamiento adecuado a éstas para no contaminar.

b) Toda obra o instalación en proyecto o construcción que pueda causar contaminación, deberá contar con autorización para su funcionamiento.

No se permitirá la operación o funcionamiento de las existentes, cuando causen o puedan causar contaminación.

c) Se resolverá sobre las solicitudes de permiso para el aprovechamiento de aguas residuales a fin de evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos.

Las resoluciones se harán por parte de la Se-

cretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, conforme a los criterios, lineamientos, requisitos y condiciones que dicte en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el capítulo noveno se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para que realice la vigilancia e inspección que considere necesaria para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley y sus reglamentos.

En los casos en que se cometan violaciones se turnarán las actas de inspección y la documentación correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para la aplicación de sanciones, lo anterior de conformidad con el capítulo décimo.

A continuación se mencionan los preceptos legales más relevantes de la ley, relativos a las medidas de seguridad, sanciones y delitos.

"ARTICULO 56.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley y sus reglamentos constituyen infracción y serán sancionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin perjuicio de que lo disponga la Ley General de Salud y otros ordenamientos aplicables, con una o más de las siguien-

tes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento de la infracción;

II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las fuentes contaminantes;

III. Arresto hasta por 36 horas; y

IV. Decomiso de objetos contaminantes.

Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá lo conducente ante las autoridades competentes, a efecto de que se proceda a la cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general, de toda autorización otorgada para operar, funcionar o prestar servicios.

En caso de reincidencia, se podrá imponer hasta dos tantos del importe de la multa, y si la falta fuera grave, decretarse la clausura definitiva.

Por reincidencia se entiende, para los efectos de esta

Ley, cada una de las subsecuentes infracciones a una misma disposición legal o reglamentaria, cometidas dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución en la que se hizo constar la infracción precedente, siempre y cuando esta no fuera desvirtuada."

Cabe mencionar que la conversión en pesos de las multas antes señaladas es de $ 16,320.00 a $ 16,320.000.00.

"ARTICULO 63.- Las sanciones establecidas en este Capítulo, se impondrán sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades que surjan con apoyo en otras disposiciones legales."

"ARTICULO 76.- Se impondrá la pena de seis meses a tres años de prisión y multa por el equivalente de cincuenta a diez mil días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al que intencionalmente o por imprudencia:

FRACCION III.- Descargue, sin su previo tratamiento en el medio marino, ríos, cuencas, cauces, vasos o demás depósitos de aguas, incluyendo los sistemas de abastecimiento de agua o infiltre en suelos o subsuelos, aguas residuales, desechos o contaminantes que caucen o puedan

causar daños graves a la salud pública, la flora, la - fauna o los ecosistemas."

"ARTICULO 78.- Las sanciones a que se refieren los Artículos 76 y 77 - de esta Ley, serán sin perjuicio de la responsabilidad civil con motivo de los daños que pudieran causarse." ( 6 )

En cuanto a la privación de la libertad en los términos antes señalados es necesario mencionar que lógicamente esta dirigida a las personas físicas; a este respecto cabe aclarar que las descargas de aguas residuales provienen de empresas en las que existe una gran organización jerárquica, por lo que difícilmente se podría responsabilizar a una persona física: Director, Gerente, Administrador, etc., consecuentemente se hace necesario justificar conforme a derecho las sanciones que en su caso se impongan tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas o morales.

---

( 6 ). Ley Federal de Protección al Ambiente, D.O.F. 11 de enero de - 1982.

# LEY FEDERAL DE AGUAS

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1972 y se basa en el principio constitucional de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, hacer un reparto equitativo de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

La Ley, considera a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la dependencia administrativa facultada para ".... regular y controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, ya sea que se realicen por otras dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones paraestatales, gobiernos de los Estados, Ayuntamientos, o por ejidos, comunidades y particulares."

El artículo 2o. de la Ley declara de utilidad pública, entre otras, las siguientes actividades que se refieren en mayor o menor grado al control de la contaminación del agua.

"IX.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos",

"XI.- Las obras hidráulicas destinadas a preservar y mejorar las condiciones ecológicas para el desarrollo de la fauna y flora acuáticas, en corrientes, lagos, lagunas, vasos y esteros";

"XXI.- La prevención y el control de la contaminación de aguas, cual - quiera que sea su régimen legal, en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y demás disposiciones aplicables".

En el Capítulo Segundo, Título Primero, al definir el objeto de la Ley, el artículo 5o., reproduce en sus once fracciones el igual número de casos en que el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional tipifica a las aguas de propiedad nacional.

El Capítulo Tercero del mismo Título Primero, establece las disposiciones en cuanto a la aplicación de la Ley. El numeral 16 habla de la competencia del Ejecutivo Federal en la materia, señala en su fracción VII, - "suspender todos aquellos aprovechamientos, obras y actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales, o afecten el equilibrio ecológico de una región."

Al hablar de las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el precepto número 17 dispone en las fracciones I, VII, - XIX y XXII, lo siguiente:

I. Regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las - aguas, en los términos de esta Ley;

VII. Tomar a su cargo la conservación de las corrientes, lagos, esteros y lagunas; la protección de las cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial, ejecutando los trabajos correspondientes con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de Marina, de - Agricultura y Ganadería y de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y del Distrito Federal;

XIX. Regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones en que hayan de arrojarse en las redes colecto - ras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración, procurando evitar en todo caso, la conta minación que ponga en peligro la salud pública o degrade los siste mas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería e Industria y Comercio.

XXII. Suspender todas aquellas obras que dañen los recursos hidráulicos nacionales y, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, según proceda, las que degra- den el equilibrio ecológico de una región.

Uno de los artículos de mayor importancia consignados en la Ley es el nú mero 27, que establece el siguiente orden de prelación que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulcios deberá observar para el otorgamien to de asignaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o -

aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional.

I. Usos domésticos;
II. Servicios públicos urbanos;
III. Abrevaderos de ganado;
IV. Riego de terreno:
   a) Ejidales y comunales.
   b) De propiedad privada.
V. Industrias;
   a) Generación de energía eléctrica para servicio público.
   b) Otras industrias.
VI. Acuacultura;
VII. Generación de energía eléctrica para servicio privado.
VIII. Lavado y entarquinamiento de terrenos; y
IX. Otros.

El citado artículo dispone además que el Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia.

Es indudable que esta jerarquización muestra la importancia social que se otorga en el nivel legal a los diferentes destinos del agua propiedad de la Nación. Definitivamente lo antes expuesto, guarda una intima relación con la prevención y control de la contaminación del recurso hidráulico.

Finalmente la Ley prevé en su artículo 175 fracciones I, IV y VII las -

facultades que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tiene para sancionar las siguientes faltas: "arrojar sin permiso en los cauces o vasos de propiedad nacional, aguas de desechos industriales", "destinar las aguas a explotaciones, usos o aprovechamientos distintos a los autorizados" y "no acondicionar las obras o instalaciones en los términos establecidos en los reglamentos o en las demás disposiciones que dicte la Secretaría."

El artículo 176 establece que las faltas a que se refiere el artículo anterior, serán sancionadas con multa de cien a diez mil pesos.

En lo que se refiere al permiso para descargar aguas residuales, vale la pena reformar la fracción I del artículo 175, es decir, existen deficiencias ya que no se menciona el procedimiento para otorgar el permiso en cuestión. Además, para los efectos de la Ley no se menciona el concepto de "aguas de desechos industriales", y en el caso que se mencionara, la contaminación de aguas no se limita a este tipo de descargas, habría que considerar las descargas de aguas residuales provenientes de otras actividades. Por lo expuesto, en la reglamentación de la Ley Federal de Protección al Ambiente deben tomarse en cuenta las consideraciones anteriores, pues el multicitado permiso constituye un elemento importante en la prevención y control de la contaminación del agua.

## LEY GENERAL DE SALUD

El 7 de febrero de 1984 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, misma que entró en vigor el primero de julio del mismo año. Además, deroga el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 26 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1973.

A manera de antecedente, el Código, atinadamente trataba los problemas de contaminación ambiental que perjudican a la salud humana; los preceptos que se relacionan concretamente con la contaminación del agua, son los que a continuación se describen.

El Capítulo Cuarto del Título Tercero, consigna siete artículos que se refieren al agua. Dentro de las más importantes declaraciones, se citan las siguientes:

A. Sin perjuicio de la aplicación de los ordenamiento vigentes que sobre la materia contienen la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Aguas, es atribución de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la prevención y control de la contaminación del agua para consumo humano, uso doméstico y aprovechamiento agrícola e industrial, cuando dañe o pue

da dañar la salud de los seres humanos.

B. El Ejecutivo Federal determinará las condiciones que deberán llenar las aguas para el consumo, uso y aprovechamiento arriba indicados.

C. El Consejo de Salubridad General dictará disposiciones sanitarias y generales sobre las siguientes materias:

I. Ejecución de obras de abastecimiento de agua potable y desagüe de ciudades y poblados, así como la modificación y ampliación de los sistemas ya establecidos, que se efectúen

II. Zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones; y

III. Ejecución de las obras realacionadas con el alejamiento, tratamiento y destino de los desechos conducidos o no por sistemas de alcantarillado.

D. Los usuarios que aprovechen en su servicio, aguas que requieran ser usadas posteriormente por los habitantes de alguna población, estarán obligados a devolverlas sin alteración nociva a la salud de dichos habitantes, de acuerdo con los reglamentos correspondien

tes.

E. En los ríos, lagos, lagunas o en cualquier otra fuente, cuyas aguas se utilicen para uso doméstico, para balneario o para criaderos de fauna acuática, queda prohibido descargar aguas residuales que contengan contaminantes, en cantidades superiores a los máximos permisibles señalados en los reglamentos respectivos, y

F. Solo podrán ser utilizadas las aguas residuales para uso agrícolas, en los casos y bajo las condiciones que determinen los reglamentos de este Código y los de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En un contexto amplio la Ley General de Salud esta dirigida al bienestar físico y mental del hombre; a la prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; a la conservación y disfrute de condiciones de salud; al disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; al conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud y por último al desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Dentro de estas finalidades aparecen aspectos estrechamente vinculados a

las repecusiones que origina la contaminación de aguas para consumo humano, razón por la cual es imprescindible considerar como materia de salubridad general la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.

Para llevar a cabo los programas de trabajo que tienen por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud la citada Ley considera como autoridades sanitarias al C. Presidente de la República al Consejo de Salubridad General, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal.

El Sistema Nacional de Salud constituído por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, deberá realizar sus actividades en forma conjunta con las autoridades sanitarias a fin de cumplir diversos objetivos, entre los que se encuentra el apoyo al mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.

Ahora bien, el Consejo de Salubridad General de la República como órgano que depende directamente del Presidente de la República, en los términos

del artículo 73, fracción XVI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene competencia para dictar medidas que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

La mencionada Ley General de Salud establece en sus artículos 116, 117, 118, 119 y 122, los efectos del ambiente en la salud, entre éstos se menciona la competencia de las autoridades sanitarias sobre este particular, así como los aspectos que originan la contaminación del agua, en los siguientes términos:

"ARTICULO 116.- Las autoridades sanitarias establecerán las normas, tomarán las medidas y realizarán las actividades a que se refiere esta Ley tendientes a la protección de la salud humana ante los riesgos y daños dependientes de las condiciones del ambiente."

"ARTICULO 117.- La formulación y conducción de la política de saneamiento ambiental corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en lo referente a la salud humana."

"ARTICULO 118.- Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

I. Determinar los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente;

II. Emitir las normas técnicas a que deberá sujetarse el tratamiento del agua para el consumo humano;

III. Establecer criterios sanitarios para el uso, tratamiento y disposición de aguas residuales, para evitar riesgos y daños a la salud pública."

"ARTICULO 119.- Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia:

I. Desarrollar investigación permanente y sistemática de los riesgos y daños que para la salud de la población origine la contaminación del ambiente;

II. Vigilar la calidad del agua para uso y consumo humano."

"ARTICULO 122.- Queda prohibida la descarga de aguas residuales o de con

taminantes en cualquier cuerpo de agua superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humano.

Los usuarios que aprovechen en su servicio aguas que posteriormente se - rán utilizadas para uso o consumo de la población, estarán obligados a - darles el tratamiento correspondiente a fin de evitar riesgos para la salud humano, de conformidad con las disposiciones aplicables." ( 7 )

De conformidad con lo establecido por la propia Ley, las violaciones a - los preceptos de la misma, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades - sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Las sanciones administrativas podrán ser:

I. Multa,
II. Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total, y
III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

En cuanto a la violación de las disposiciones contenidas en el artículo 122, se sancionará con multa equivalente de cincuenta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se

---

( 7 ) Ley General de Salud.

trate.

La aplicación de sanciones obviamente deberá sujetarse a un procedimiento; en esta Ley se sigue el típico procedimiento administrativo para ese fin, sin embargo, el ejercicio de las facultades discrecionales por parte de la autoridad sanitaria competente deberá tomar en cuenta criterios de fundamentación y motivación a nivel Constitucional. Asimismo, sujetarse a los siguientes principios jurídicos y administrativos: Legalidad, Imparcialidad, Eficacia, Economía, Probidad, Participación, Publicidad, Coordinación, Jerarquía, Eficiencia y Buena fe.

Como es de notarse éstos criterios y principios revisten gran importancia, pues la autoridad administrativa no tiene posibilidad de mostrarse arbitraria en su actuar y el particular presuntamente responsable dispone de los medios de defensa necesarios.

Finalmente, también se considera como delito la conducta contaminante de aguas, ya que se sancionará con pena de uno a ocho años de prisión y multa por el equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, al que por cualquier medio contamine un cuerpo de agua, superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humanos, con riesgo para la salud de las personas.

## AUTORIDADES COMPETENTES

### 1. SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

Esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal fue creada a raíz de la expedición del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 29 de diciembre de 1982, con el objeto de centralizar las actividades relativas a la protección ambiental, sin embargo, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia también tienen atribuciones importantes en la protección del recurso hidráulico, la primera en cuanto a su conservación de conformidad con lo establecido en el artículo 27 párrafos 4o. y 5o. de la Constitución General de la República, en la Ley Federal de Aguas y en la Ley Federal de Protección al Ambiente, lo que se demuestra ampliamente en el rubro Antecedentes Legislativos del presente trabajo; la segunda desde el punto de vista del agua para consumo humano en base a lo dispuesto por la Ley General de Salud y la Ley Federal de Protección al Ambiente. Aún más, por ser dependencias que dependen del mismo poder debe existir coordinación entre ellas. Cabe aclarar que no son éstas las únicas dependencias involucradas en la atención de los problemas ambientales, pero sí las que mayor participación tienen en la protección del recurso hidráulico de acuerdo con su ramo.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realiza sus actividades con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Públi-

ca Federal, su Reglamento Interior y la Ley Federal de Protección al - Ambiente, sin embargo, en esta última se habla de todos los recursos naturales, situación que provoca interferencias con las atribuciones de - otras dependencias. Asimismo, se establece en la propia Ley que su aplicación compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin tomar en cuenta que las actividades de protección ambiental no deben ejecutarse en forma unilateral por esta dependencia, ya que se mencionan - los recursos naturales, entre los que se encuentra el agua y vale la pena no olvidar lo dispuesto en la Ley Federal de Aguas.

Por ser esta dependencia de reciente creación es obvio que no cuenta con la infraestructura necesaria para dar cabal cumplimiento a las atribu - ciones que le otorgan los ordenamientos legales, pues incluso se ha hecho necesario transferir recursos humanos, financieros y materiales de otras dependencias, principalmente de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia. Cabe agregar que desde el punto de vista sanciones a las personas físicas y morales que contaminan el agua, prácticamente no se ha hecho nada, es decir, solamente se inicia la estructura del procedimiento en base a notificaciones de - infracción.

Por lo que se refiere a la contaminación del medio marino la Ley Federal de Protección al Ambiente señala que la Secretaría de Desarrollo Urbano

y Ecología autorizará las descargas de aguas residuales o cualquier otro tipo de residuos en aguas marinas. Además, indica que la Secretaría de Marina se coordinará con ésta, en la aplicación de la Ley para la protección del medio marino, cuando el origen de la contaminación provenga de fuentes móviles, o de plataformas fijas en el mar territorial y la zona económica exclusiva. Sobre este particular conviene resaltar que esta forma de contaminación no proviene únicamente de fuentes móviles y plataformas, sino también proviene del vertimiento de contaminantes desde tierra, por tal motivo deben participar otras dependencias.

Recapitulando en cuanto a la competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para atender los asuntos relativos a la protección de las aguas, es necesario señalar que la Constitución General de la República no proporciona bases ni facultades suficientes para la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente, ni para la Iniciativa de Reformas a la misma; en tanto que: la Ley Federal de Aguas, sí tiene su base en la propia Constitución, por lo tanto no pueden derogarse disposiciones de otras leyes, como la que hemos mencionado como fundada en la Constitución; según aparece en el artículo 2o. Transitorio de la Iniciativa; porque se viola el principio de Autoridad formal de la Ley que emana del artículo 72 párrafo f) de la Constitución, al decir que "se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley". Habría dos autoridades una constitucionalmente competente y otra franca -

mente incompetente, sin lugar a dudas los amparos prosperarían.

Tan problemática se ha presentado la aplicación de la Ley Federal de Protección al Ambiente que en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, se tiene en estudio un proyecto de una nueva Ley General de Ecología, entre otras razones, por considerar que el título es más amplio y consecuentemente se tratarían los aspectos de protección ambiental en forma más extensa, otorgando al mismo tiempo atribuciones conforme correspondaa cada una de las dependencias que de acuerdo con su ramo deban participar.

A continuación se mencionan los preceptos legales contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mismos que otorgan a la propia dependencia atribuciones dirigidas a la protección de las aguas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"ARTICULO 37.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de asen

tamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

XV. Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XVI. Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente;

XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país;

XXV. Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacerse antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de -

Salubridad y Asistencia;

XXIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos." ( 8 )

Como es de notarse, en el artículo mencionado solo aparecen las fracciones que en base al saneamiento ambiental tienen relación con la contaminación de aguas.

Reglamento Interior

"ARTICULO 28.- La Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Agua atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y proponer los lineamientos de las políticas y normas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas y establecer programas relacionados con el uso integral de las aguas residuales;

II. Promover y desarrollar investigaciones en materia de contaminación y calidad del agua, en coordinación con centros de investigación y autoridades federales, estatales y municipales;

---

( 8 ) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29 de diciembre de 1976.

III. Constituir y operar la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua, así como apoyar a las autoridades federales, estatales y municipales, en todas las acciones que conciernan a dicha red;

IV. Clasificar y hacer el inventario de los cuerpos receptores de aguas residuales en el país y sus usos y destinos;

V. Dictar las medidas y normas técnicas necesarias para la prevención y control de la contaminación de las aguas;

VI. Estudiar, desarrollar, sistematizar y promover tecnologías orientadas a la prevención y control de la contaminación de las aguas;

VII. Organizar y operar los servicios y laboratorios para determinar la calidad del agua;

VIII. Realizar la evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental, en lo relativo a contaminación del agua;

IX. Regular el alejamiento, explotación, uso o aprove - chamiento de aguas residuales;

X. Fijar las condiciones que deban satisfacer las aguas residuales antes de descargarse en redes colectoras, cuencas, vasos y demás depósitos y corrientes de - agua, así como de su infiltración en el subsuelo.

XI. Vigilar que las obras, instalaciones y aprovechamientos no contaminen los cuerpos de agua del territorio nacional;

XII. Autorizar la utilización de las aguas residuales provenientes del alcantarillado, después de que sean sometidas al tratamiento que en cada caso se determine;

XIII. Intervenir en el trámite de las solicitudes de autorización, concesión o permiso para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales o su - descarga en los cuerpos receptores y señalar, en cada caso, las condiciones que se estimen necesarias;

XIX. Calificar las violaciones a las disposiciones sobre contaminación del agua y tramitar e imponer, según

el caso, las sanciones correspondientes;

XV. Llevar a cabo programas de capacitación técnica sobre aspectos relacionados con el control de la calidad del agua;

XVI. Fomentar la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales;

XVII. Diseñar y promover los elementos técnicos y de difusión para orientar a las autoridades federales, estatales y municipales y a los sectores social y privado, sobre la prevención y control de la contaminación del agua;

XVIII. Establecer y aplicar métodos operativos para atender las sugerencias y denuncias de los habitantes en lo referente a la prevención y control de la contaminación del agua; y

XIX. Los demás que le señale el titular de la Secretaría." ( 9 )

---

( 9 ) Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, D.O.F. 29 de marzo de 1983.

## 2. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Por considerar que el tema del presente trabajo tiene como base la protección del recurso hidráulico, es de vital importancia mencionar las atribuciones que tiene la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en esta materia, desde luego considerando previamente los antecedentes legislativos ya comentados a nivel constitucional y en la Ley Federal de Aguas.

Conforme al análisis de competencias que tienen diversas dependencias en la contaminación del agua, la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos juega un papel muy importante, pues ésta ha manejado y atendido en forma directa las consideraciones técnicas y legales sobre esta materia a partir de 1971 en que se publicó el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.

Esta dependencia deberá prevenir y controlar los contaminantes que dañen o degraden las aguas de propiedad Nacional, pues le corresponde administrar, controlar y reglamentar su explotación uso y aprovechamiento. Más aún, es competencia de esta Secretaría la aplicación de la Ley Federal de Aguas, ordenamiento que regula las disposiciones del artículo 27 párrafos 4o. y 5o. de la Constitución General de la República.

Por lo que hace a la Ley Federal de Protección al Ambiente, se dice que su aplicación compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin embargo, las actividades de protección ambiental no deben ejecutarse en forma unilateral por esta dependencia, ya que se habla de los recursos naturales entre los que se encuentra el agua. Por lo tanto, no debe aceptarse que baja la coordinación de ésta, intervenga la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de admitirse, indudablemente se perjudicarán las actividades que ha realizado y realiza en la protección de la calidad del agua de los cuerpos receptores de propiedad Nacional.

Si bien es cierto que para los efectos de esta Ley se considera la presencia en el ambiente de contaminantes que degraden la calidad del agua, también lo es, que el agua indiscutiblemente es un recurso natural regulado por la Ley Federal de Aguas, y que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la aplicación de ésta, consecuentemente su participación en la aplicación de la Ley Federal de Protección al Ambiente debe ser determinante, cuando menos en lo relativo a la protección del recurso hidráulico.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 otorga la categoría de coordinadora del sector agua a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. A continuación se mencionan los objetivos y propó

sitos que contempla el Plan, en lo referente a la protección y manejo del agua.

Como objetivos en materia de aguas se habla de racionalizar su uso y aprovechamiento, desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar el agua y utilizarla eficientemente; y abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones. De acuerdo con estos objetivos, se plantean las políticas del sector público federal en materia de agua, las cuales tratan sobre administración del agua, desarrollo agropecuario, desarrollo urbano e industrial y generación de energía eléctrica; otros usos del agua; prevención y control de la contaminación; y concientización ciudadana.

Dentro de los propósitos del Plan, se señalan los objetivos para solucionar la problemática del uso y manejo del agua, que normarán la formulación de los programas. Estos objetivos son:

- Racionalizar el uso y aprovechamiento del agua.
- Aprovechar y desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar eficientemente el recurso.
- Abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones.

Desde el punto de vista de la administración del agua, el propio Plan - señala la necesidad de revisar y adecuar, conforme a la problemática - que actualmente enfrenta el manejo del agua, los ordenamientos legales que reglamentan su uso y aprovechamiento. Concretamente, la revisión de leyes, decretos y reglamentos que de alguna forma se refieran al recurso, buscando la formulación de un Código del Agua que incluya lineamientos y normas sobre contaminación, descarga y reuso de aguas residuales, así como normas para la extracción de aguas subterráneas en condiciones de sobreexplotación de los acuíferos.

Otro punto importante sobre este particular, consiste en la intención - de perfeccionar el marco institucional del manejo del agua, cumpliendo invariablemente las determinaciones de una autoridad única que señalará, de acuerdo con la Ley, la oportunidad, calidad y cantidad del agua que se distribuya a cada sector y que procure descentralizar las instancias administrativas y operativas del recurso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su - artículo 35 fracciones XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXXIV, XXXV y XXXVI, - los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en materia de contaminación de aguas, mencionando lo siguiente:

XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;

XXV. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica;

XXVI. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXVIII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXXIV. Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XXXV. Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XXXVI. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal. ( 10 )

"El Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, establece en su artículo 52 las atribuciones de la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, mismas que a la letra dicen:

I. Organizar y dirigir las actividades relacionadas con el estudio e investigación de los diferentes usos del agua en las cuencas hidrológicas del país, así como su reglamentación;

II. Elaborar los planes y programas relacionados con el aprovechamiento integral del agua y con la conservación y protección de las cuencas hidrológicas;

III. Llevar actualizado el inventario de la situación que guarden los aprovechamientos hidráulicos en las cuencas del país;

IV. Dictar las medidas procedentes para controlar y prevenir la contaminación de las aguas propiedad de la Nación;

V. Formular en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asis-

---

( 10 ) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

tencia, los proyectos de normas técnicas que se consideren necesarias para la prevención y control de la contaminación de las aguas nacionales tanto superficiales, como del subsuelo, para su aprobación correspondiente;

VI. Regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y fijar las condiciones que éstas deban llenar para ser arrojadas en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como para infiltrarlas en los terrenos;

VII. Supervisar las obras, instalaciones y aprovechamientos que puedan causar la contaminación de las aguas de las corrientes o depósitos propiedad de la Nación;

VIII. Autorizar la utilización de las aguas residuales provenientes del alcantarillado urbano, una vez que hubieren sido sometidas al tratamiento que en cada caso determine la Secretaría;

IX. Realizar el trámite de las solicitudes de autorización, concesión o permiso para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales o su descarga en aguas propiedad de la Nación, e imponer en cada caso las condiciones que estime necesarias;

X. Investigar los procedimientos adecuados para el manejo racional de las cuencas hidrológicas, determinar las relaciones del equilibrio ecológico entre el uso actual y potencial de los recursos y el desarrollo demográfico, y estudiar y proponer las medidas tendientes al mejor uso del agua y a prevenir su contaminación.

XI. Tramitar la imposición de sanciones en los casos de violación de las disposiciones sobre contaminación de las aguas nacionales." ( 11 )

( 11 ) Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, D.O.F. 13 de septiembre de 1982.

## 3. SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

La participación de esta Secretaría en la protección de la calidad del agua, se basa fundamentalmente en lo establecido por la Ley General de Salud, pues las conductas contaminantes que degraden el recurso hidráulico superficial o subterráneo destinado al consumo humano con objeto de sanción.

Cabe señalar que esta dependencia tenía atribuciones amplias en la protección ambiental, sin embargo, de acuerdo con los decretos de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Protección al Ambiente, corresponden ahora a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En base a lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( 12 ) indica en su artículo 39 fracción I, que corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia "Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas a fines que, en su caso, se determinen".

---

( 12 ) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como es de notarse se excluyen los aspectos relativos al saneamiento del ambiente. Más aún, fue derogada la fracción VI del mismo artículo, la que decía "Planear y conducir la política de saneamiento ambiental".

Practicamente en los mismos términos se consideró como atribucion de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el artículo 37 fracción XV de la propia Ley, al decir: Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Finalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, establece en su artículo 28 las atribuciones de la Dirección General de Investigación de los Efectos del Ambiente en la Salud, mismas que a la letra dicen:

I. Promover, coordinar, participar en investigaciones para determinar los efectos en la salud humana de contaminantes en la atmósfera, en el agua, en el suelo, en los alimentos y en las bebidas;

II. Administrar los laboratorios de análisis ambiental a su cargo y, en su caso, orientar las actividades de análisis ambiental que realicen los laboratorios de salud pública;

III. Emitir dictámenes técnicos, en relación con las medidas de seguridad

aplicables para proteger la salud humana en situaciones de emergencia, ocasionadas por contingencias en el medio ambiente, y en relación a los aspectos de salud en los estudios de impacto ambiental, y

IV. Coordinar a nivel nacional el diagnóstico y referencia de los problemas de salud causados por la contaminación ambiental. ( 13 )

---

( 13 ) Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, D.O.F. 25 de junio de 1984.

## CAPITULO II

## PROCEDIMIENTO DE APLICACION DE SANCIONES EN EL REGLAMENTO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

1o. Orden de inspección

- Fundamentos legales
- Formalidades y contenido

2o. Acta de inspección

- Fundamentos legales
- Partes que intervienen
- Contenido y efectos

3o. Notificación de infracciones

- Fundamentos legales
- Contenido y efectos

4o. Resolución de sanciones

- Fundamentos legales
- Autoridad administrativa con atribuciones para suscribirla
- Contenido y efectos

# CAPITULO II

## PROCEDIMIENTO DE APLICACION DE SANCIONES EN EL REGLAMENTO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

Este capítulo ha sido dedicado al análisis del procedimiento para la aplicación de sanciones a los infractores de la legislación relativa a la protección de la calidad del agua, en el mismo, se tratarán las fases siguientes: orden de inspección, acta de inspección, notificación de infracciones y resolución de sanciones. En cada una de éstas partes se hace mención de los fundamentos legales, contenido y efectos y, en su caso, formalidades y partes que intervienen. A fin de sancionar las conductas contaminantes de aguas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es la dependencia que ha manejado este procedimiento, a este respecto practicamente no existen otras sanciones aplicadas por otra dependencia en cuanto a la materia. Sobre este particular, dicha Secretaría realizó 2700 visitas de inspección en empresas y establecimientos industriales, comerciales y de servicios a nivel nacional, visitas que generaron la conclusión del procedimiento en la mayoría de los casos habiéndose obtenido una recaudación de $ 9'000,000.00 por concepto de multas.

Por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en su escaso período de actividad 1982-1984, ha iniciado el procedimiento practicando visitas de inspección, atendiendo a lo establecido por los artículos del 54 al 63 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, tales actividades siguen la misma línea y características del típico procedi -

miento administrativo, sin embargo, esta dependencia no ha actuado en forma definitiva en la imposición de sanciones por las razones ya comentadas.

A continuación he considerado conveniente transcribir el concepto de procedimiento, contemplado en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina ( 14 ), que dice: "Es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo".

Ahora bien, el titular de la administración en la aplicación de sanciones, debe meditar su actuación como ente público fundamentando sus actos en la Ley que le otorga atribuciones aún en los casos de carácter discrecional, pues los ordenamientos legales no contemplan todas las situaciones de hecho que le puedan presentar a la administración; únicamente da las bases generales a las cuales deben sujetarse los ejecuto -

( 14 ) Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, Ob. Cit. pág. 315

res de la Administración Pública.

Lo discrecional siempre tiene límites, que son los enmarcados en la Constitución, así como las normas jurídicas, los principios de moral administrativa, la objetividad, la imparcialidad, y la igualdad ante la Ley.

Los actos discrecionales necesariamente deben ajustarse a la competencia y a las formas establecidas. Se ha dicho, tratándose de esta clase de actos, que por regla general la administración pública no motiva sus resoluciones; es suficiente que en cuanto el texto de la Ley sea claro, cuando la administración pública dicta sus decisiones (en casos ordenados por la Ley) no está obligada a probar el hecho o presentar dictámenes técnicos. En el procedimiento que precede a la decisión, el administrado no tiene la calidad procesal de parte en sentido estricto, ni tampoco derecho de vigilar el procedimiento administrativo en su fase interna, ni impugnar actos del mismo, únicamente en los casos en que expresamente existan recursos.

Volviendo al procedimiento administrativo, se afirma que éste tiene íntima relación con el problema mismo de la regulación jurídica de la Administración, sin embargo, no existe un desenvolvimiento sistemático a la manera como lo ha sido el procedimiento judicial.

Varias razones explican la deficiencia formal del derecho procesal administrativo. La principal es de carácter histórico-político. La Administración es la última de las funciones estatales sometida al orden jurídico; durante mucho tiempo se concibió como una facultad discrecional de los Gobiernos no sujeta a regulaciones legales estrictas; cuando la administración empieza a sujetarse al derecho, lo natural es que se constriña a su objetivos, que haya regulación del Derecho Administrativo material.

El procedimiento deberá ajustarse a ciertas garantías constitucionales con el objeto de no perjudicar los intereses de los particulares, consecuentemente deberá contener requisitos como son: que sea por escrito, fundado, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

Al cumplirse los aspectos antes señalados indudablemente se ofrecería al responsable de descargas de aguas residuales amplias garantías y se evitaría la intervención de la administración que en muchas ocasiones se muestra arbitraria, por ejemplo: al no cumplirse con los términos contemplados en las Leyes y Reglamentos.

1. ORDEN DE INSPECCION

- FUNDAMENTOS LEGALES.

La orden de inspección es el documento por medio del cual se inicia el procedimiento para aplicar sanciones a los responsables de descarga de aguas residuales que no cumplan con la legislación relativa a la contaminación de aguas, obviamente deberá contener los preceptos que fundamenten el actuar de las autoridades a fin de suscribirla.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por conducto de la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación - fundamenta la orden de inspección en los artículos 40, 41, 43 y 44 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.

El artículo 40 del ordenamiento legal antes señalado, establece que - "Las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Agricultura y Recur - sos Hidráulicos, dentro de sus correpondientes ámbitos de competencia, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en lo referente al - agua y las del propio Reglamento".

Lo establecido en este artículo de ninguna manera sirve de fundamento para la orden de inspección. En principio, porque la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cuestiones ambientales fue - restringida al inicio de la presente administración; asimismo, la vigi

lancia no tiene relación con la citada orden. Aún más, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental ya fue derogada.

Por su parte el artículo 41 del Reglamento, contempla la atribución de carácter técnico que tiene la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en cuanto a la vigilancia que ésta deberá efectuar con el objeto de ajustar las descargas de aguas residuales a lo establecido en la tabla No. 1 del artículo 13 que señala los parámetros tolerables de calidad. También se menciona, que cuando pueda ponerse en peligro la salud pública, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo hará saber a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para la intervención que le corresponde, demostrándose así que la participación de esta última en contaminación de aguas se dará solamente cuando se afecte la salud pública. Sobre este particular no estoy de acuerdo en que este precepto también se considere como fundamento legal, pues trata aspectos de vigilancia y calidad de aguas residuales mismos que no tienen relación con la orden de inspección.

El artículo 43 del multicitado Reglamento menciona otra atribución de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al indicar que ésta vigilará las obras e instalaciones para prevenir y controlar la contaminación del agua. Se agrega a lo anterior, que los propietarios o encargados de dichas obras o instalaciones están obligados a permitir

su inspección. Se entiende en el mismo precepto que el inspector podrá hacer el recorrido de las instalaciones de la empresa a fin de determinar los procesos de producción, los puntos de descarga y demás datos técnicos. Como es de notarse, en este numeral sí se contempla la obligación que tienen los propietarios para permitir la inspección.

Finalmente el artículo 44, establece que las visitas de inspección solo se practicarán previa orden escrita, en la que deberá precisarse el objeto de la inspección. Al respecto, debería precisarse que tal orden de inspección contenga la firma autógrafa de autoridad competente ya que de lo contrario carecería de validez. En cuanto al objeto, éste deberá ser claro y la diligencia se reducirá a lo establecido en el mismo.

- FORMALIDADES Y CONTENIDO.

En cuanto a las formalidades, es importante exigir que la persona en calidad de inspector se identifique con credencial vigente que lo acredite como tal, pues de lo contrario no tiene personalidad para efectuar la diligencia; la Razón Social o denominación de la empresa o establecimiento deberá ser anotada correctamente a fin de evitar que la propia empresa argumente después de iniciado el procedimiento, que no es la empresa inspeccionada; la ubicación de la empresa o estableci -

miento juega un papel muy importante, ya que a lo largo de todo el procedimiento y con base en el acta de inspección se harán las notificaciones necesarias al infractor. Se afirma que el domicilio para oir notificaciones y recibir documentos, es el que físicamente tengan la empresa o establecimiento objeto de la inspección y la fecha anotada en la orden de inspección, debe ser la del día en que se pretenda efectuar la diligencia, con el objeto de reunir la formalidad en tiempo.

En cuanto al contenido, cabe mencionar el objeto de la inspección, ya que se traduce en la verificación de los usos del agua en las actividades y procesos industriales, así como el destino que se le da, y si cuenta con los permisos o concesiones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para tal efecto. Además, localizar las descargas de aguas residuales- y requerir tanto la exhibición del registro de estas descargas como los permisos correspondientes.

Deberá verificarse si se arrojan basuras u otros desechos humanos, sólidos gruesos, lodos industriales y similares, en los cuerpos receptores o en zonas inmediatas a los mismos, y en su caso, el cumplimiento de la obligación de presentar el Informe Preliminar de Ingeniería ordenado por el Reglamento. Al concluir la inspección, se levantará un acta que contenga todas las circunstancias que se relacionen con la visita, entregando copia de dicha acta al interesado.

Otro aspecto importante del contenido se contempla al establecer, que - en caso de existir impedimento para realizar la inspección se levantará el acta ante dos testigos haciendo notar este hecho, anotando los nom - bres y domicilios de éstos, la hora de la visita, el nombre de quien se opuso a ella y las razones que haya expuesto. Finalmente, el acta que - se levante deberá ser remitida dentro de las veinticuatro horas siguien tes a la autoridad respectiva para de inmediato continuar con el procedimiento.

## 2. ACTA DE INSPECCION

### - FUNDAMENTOS LEGALES.

La base constitucional en la que se apoya la autoridad administrativa - para efectuar visitas domiciliarias, la menciona el artículo 16 de nuestra Carta Magna al decir "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posiciones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ....."

Asimismo, el precepto mencionado establece las formalidades que deben - cumplirse en toda orden de cateo, mismas que servirán juntamente con - los ordenamientos respectivos a la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias.

De lo anterior podemos concluir que, en toda orden de inspección, que - sólo la autoridad administrativa podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la razón social de la - empresa o establecimiento y el objeto de la inspección, levantándose, - al concluirla, una acta de inspección, en presencia de dos testigos propuestos por el responsable de descarga de aguas residuales, o. en su - ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, siendo en este caso el inspector de actividades contaminantes de aguas.

Finalmente el último párrafo establece que "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de -

que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir - la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

El acta de inspección en materia de contaminación de aguas, es el documento base para iniciar el procedimiento, en éste se mencionan los su - puestos hechos de infracción que, en su caso, darán lugar a la imposi - ción de sanciones pecuniarias (multas).

La Ley Federal de Protección al Ambiente contempla en sus artículos 52 y 53 la Inspección y Vigilancia que debera ser efectuada por las autoridades competentes, estos preceptos establecen lo siguiente: "ARTICULO 52.- El Ejecutivo Federal por conducto de las autoridades a que se re - fiere al Artículo 5° de esta Ley, realizará la vigilancia e inspección que considere necesarias para el cumplimiento de la misma y de sus re - glamentos.

Al respecto, el personal autorizado tendrá acceso a los lugares o establecimientos objeto de dicha vigilancia e inspección.
ARTICULO 53.- Las autoridades a que alude el artículo anterior, estarán facultades para requerir a las personas físicas o morales toda información que conduzca a la verificación del cumplimiento de las normas pres

critas por esta Ley y sus reglamentos".

La Ley antes mencionada no ha sido reglamentada, por lo tanto, se aplicarán los reglamentos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la - Contaminación Ambiental, situación ya prevista en el capítulo primero.

La Ley Federal de Protección al Ambiente y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas conceden acción popular para denunciar todo hecho, acto u omisión que genere contaminación, situación importante que permite realizar visitas de inspección.

El acta se fundamenta en diversos artículos del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, entre los más importantes se encuentran los siguientes:

El Artículo 1.- Indica que el Reglamento antes mencionado tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, desde luego, en toda la República, limitando este ámbito a la prevención y - control de la contaminación de las aguas.

Los artículos 7 y 10 del multimencionado Reglamento, mencionan la obligación de registrar las descargas de aguas residuales, con excepción de

las provenientes de usos domésticos, entendiéndose por tales las originadas en casas habitación, además establece los plazos para el registro, tomando en cuenta el tipo de descarga. La autoridad sancionadora de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos considera una sanción a la infracción de los dos numerales, situación ambigua y contradictoria.

Los artículos 13, 14, 16, 22 y 26 señalan diversas obligaciones que para la prevención y control de la contaminación de aguas, deberá cumplir el responsable de descarga de aguas residuales de acuerdo con el cuerpo receptor, el tipo de descarga, las necesidades de tratamiento y los términos para el cumplimiento de éste último.

Los artículos 40, 41, 44, 45, 46, 47 y 48 forman parte del capítulo IV del multicitado reglamento y se refieren a la vigilancia e inspección que deberán efectuar tanto la Secretaría de Salubridad y Asistencia como la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con el propósito de hacer cumplir las disposiciones relativas a la materia.

El artículo 68 del Reglamento menciona la atribución de la autoridad competente para efectuar visitas domiciliarias que sean originadas por la acción popular, es decir, por la denuncia en cuanto a la existencia de alguna fuente de contaminación.

- PARTES QUE INTERVIENEN.

Al efectuar la visita domiciliaria que trae como consecuencia la elaboración del acta de inspección, participan las partes que a continuación se anotan:

a) El inspector de actividades contaminantes de aguas.
b) El responsable de la descarga de aguas residuales.
c) Dos testigos.

En cuanto al inciso a), al efectuar la visita el inspector se identificará debidamente, además exhibirá la orden de inspección y procederá a levantar el acta correspondiente, entregando un ejemplar de la misma y una copia de la orden de inspección, al responsable.

El inspector que hubiere practicado la visita deberá entregar el acta levantada, en el curso de las siguientes veinticuatro horas, a la autoridad que haya ordenado la inspección.

Los inspectores están obligados a cumplir con lo anterior, de lo contrario, serán sancionados con amonestación, suspensión o cese, según la gravedad de la falta.

En cuanto al segundo inciso, el responsable de descarga de aguas residua

les, está obligado a permitir el acceso y dar todo género de facilida - des e informes a los inspectores para cumplir con su cometido.

Si el propietario, encargado u ocupante, considerado como responsable - de la descarga, se negare a firmar el acta que se levante, así se hará constar en la misma, pero esta circunstancia no afectará su validez.

Finalmente, el papel que juegan los testigos es importante, ya que al - iniciar la inspección se solicitará al responsable de descarga, la de - signación de dos testigos que deberán permanecer durante el desarrollo de la visita. En caso de negativa o ausencia de aquel, el inspector podrá designarlos.

Cabe mencionar, que tanto el inspector como el responsable anotarán en el acta su nombre y firmarán en forma autógrafa el documento, por su - parte los testigos deberán firmarlo en los mismos términos, además de - anotar cuando menos su domicilio y su registro federal de causantes.

Todo lo mencionado en cuanto a la participación de las partes, le da - formalidad legal necesaria al acta de inspección, con el propósito de - iniciar el procedimiento para aplicar sanciones. Así mismo, el actuar - de las partes sigue los lineamientos establecidos a nivel constitucio - nal ya comentados.

- CONTENIDO Y EFECTOS.

El acta de inspección contiene diversos datos relativos al lugar y a la empresa misma, siendo éstos últimos los más importantes, así como los - relativos al inspector, también se mencionan todas las obligaciones que deberá cumplir el responsable de descarga de aguas residuales.

A continuación se mencionan los datos que deberán quedar asentados en el acta.

a) Población, municipio y estado
b) Fecha y hora de la visita
c) Nombre del inspector
d) Domicilio completo de la empresa o establecimiento
e) La razón social
f) El giro de la negociación
g) Nombres y domicilios de los testigos
h) El registro federal de causantes de la empresa o establecimiento
i) El capital social
j) El número de personas que laboran en la empresa o establecimiento
k) Los usos que se le dan a las aguas
l) El número de descargas de aguas residuales
m) El número de descargas de aguas pluviales
n) Especificar a que cuerpo receptor son vertidas las descargas

o) Verificar si cuenta o no con registro de descarga de aguas residuales, si presentó Informe Preliminar de Ingeniería, si cumple las condiciones particulares que se le fijaron, si arroja o deposita desechos o residuos en cuerpos receptores o zonas inmediatas a los mismos y si presentó permiso para descargar aguas residuales.

Después de haber enumerado los datos que deberá contener el acta de inspección, a continuación efectuará algunas reflexiones en cuanto al contenido de los mismos.

Los datos realtivos al lugar sí son importantes más no determinantes, es decir, existe la forma de corregir alguna anomalía en su contenido.

Por lo que hace a los datos relativos de la empresa, sí son de relevante importancia, por ejemplo: el domicilio de la empresa deberá anotarse con precisión para efectuar las notificaciones procedentes y así evitar confusiones y vicios en el procedimiento. Asimismo, la razón social deberá anotarse exactamente tal y como aparece en la escritura constitutiva u otro documento idóneo para ese efecto, de lo contrario legalmente sería improcedente imponer una sanción en esa circunstancia.

La actividad, el registro federal de causantes y el capital social son datos importantes, ya que en cuanto a la primera se podrán tener datos

suficientes para determinar qué desechos son vertidos a los cuerpos receptores. El registro federal de causantes es útil para efectuar los trámites externos e internos para la imposición de sanciones. El capital social sirve para determinar el monto de sanciones, es decir, en base a la capacidad económica de la empresa.

Los datos relativos al número de personas que laboran, a los usos que se le dan a las aguas, al número de descargas de aguas residuales y pluviales y al cuerpo receptor en que son vertidas las descargas, son importantes desde el punto de vista técnico, en razón de las siguientes consideraciones:

a) Conocer el volumen de agua por día en cuanto a las necesidades del personal.

b) El uso que se le da al agua en la producción, enfriamiento, como materia prima o cualquier otro.

c) El número de descargas para efectuar estudios en cuanto al punto de vertido, así como a la cantidad y calidad de aguas residuales.

d) El cuerpo receptor con el propósito de conocer la capacidad de asimilación y dilución del mismo.

Finalmente verificar el cumplimiento de las obligaciones para el res -

ponsable de descarga de aguas residuales y en su caso, iniciar el procedimiento para imponer sanciones en base a los hechos de infracción contenidos en el acta de inspección, obviamente se tendrá que oir al responsable a fin de que alegue lo que a su derecho convenga.

En cuanto a los efectos que produce el acta de inspección podríamos mencionar los siguientes:

a) Es el documento base para iniciar el procedimiento administrativo para aplicar sanciones.

b) Determina la calificación de infracciones en base a su contenido.

c) Contempla los presupuestos para la cuantificación de sanciones pecunarias, que son: capacidad económica, reincidencia en su caso y gravedad de la infracción.

d) Es útil en el desahogo de pruebas al presentar defensa o interponer el recurso de inconformidad.

e) Establece los requisitos técnicos para el inventario y estudios efectuados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

f) Produce la notificación de los hechos de infracción mencionados en la misma.

## 3. NOTIFICACION DE INFRACCIONES

### - FUNDAMENTOS LEGALES.

La notificación de infracciones es la fase del procedimiento relativa a la garantía de audiencia que deben tener los responsables de descarga de aguas residuales. Dicha garantía debe estudiarse no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento legal.

Dice así el precepto citado en su segundo párrafo: "Nadie podrá ser privado de la vida, 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".

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no solo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional. La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas.

El artículo 56 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, establece lo siguiente: "Turnada un acta de inspección a la Secretaría de Salubridad y Asistencia o de Recursos Hidráulicos, según el personal que la hubiere levantado, se procederá a su calificación y el resultado deberá notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. En caso de infracción, se le otorgarán treinta días hábiles para que formule su defensa por escrito, rinda pruebas y alegue lo que a su derecho convenga".

Otro fundamento legal de relevante importancia en cuanto a la notificación de infracciones lo contiene el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al señalar las atribuciones de la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, en los términos que a continuación se anotan:

ARTICULO 52.- La Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, atenderá el despacho de los siguientes asuntos.

XI. Tramitar la imposición de sanciones en los casos de violación de las disposiciones sobre contaminación de las aguas nacionales.

El trámite para la imposición de sanciones comprende, desde luego, el -

conocimiento de todas las fases del procedimiento incluyendo la notificación de infracciones en los términos ya apuntados, a nivel constitucional y en los Reglamentos mencionados.

En mi opinión tal notificación es una fase esencial del procedimiento, con base en la garantía de audiencia contemplada en nuestra Constitución, ya que de lo contrario el responsable de descarga de aguas residuales quedaría en estado de indefensión al no tener conocimiento de los hechos de infracción contemplados en el acta de inspección.

- CONTENIDO Y EFECTOS

La notificación de infracciones deberá contener datos relativos a la razón social de la empresa y su ubicación. De la presición con que sean anotados los datos mencionados, dependerá el éxito de la notificación en sus dos formas, ya sea por correo certificado con acuse de recibo o personalmente.

La notificación también deberá contener los datos relativos al acta de inspección que dió origen a la notificación, mencionando el número de la misma y la fecha en que se llevó a cabo.

Así mismo, contendrá los hechos de infracción derivados de la califica-

ción del acta de inspección, así como los preceptos violados y el mínimo y máximo de la sanción pecuniaria.

Finalmente se le hace saber al presunto infractor que tiene un plazo de treinta días hábiles contados a partir del siguiente en que reciba la - notificación, para que comparezca ante la autoridad a formular su defensa por escrito, rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. - El presunto infractor, también queda apercibido que de no comparecer - dentro del plazo señalado, con los elementos de que se disponga se dictará la resolución correspondiente.

El responsable de descarga de aguas residuales o su representante deberá anotar claramente en el acuse de recibo los siguientes datos:

a) Nombre Completo

b) Cargo y Firma

c) Lugar y Fecha

Con base en los datos anteriores se estará en posibilidad de computar - el término concedido para su defensa y demás requisitos para continuar con el procedimiento.

El efecto inmediato que produce la notificación de infracciones, es dar

al responsable la posibilidad de defenderse dentro del plazo concedido.

La autoridad dictará resolución si el infractor no desvirtúa los he - chos de infracción notificados. Una vez dictada la resolución ésta deberá notificarse al responsable en cualquiera de las dos formas señaladas para la notificación de infracciones, a efecto de pagar las multas impuestas o en su caso interponer el recurso de inconformidad. La notificación de la resolución se hará también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de hacer efectivo el cobro de las multas según proceda.

Cabe mencionar que la interposición del recurso de inconformidad sus - pende el pago de las multas hasta la resolución de este, sin embargo - el responsable, deberá garantizarse el interés fiscal de conformidad - con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

4. RESOLUCION DE SANCIONES

- FUNDAMENTOS LEGALES.

La resolución de sanciones tiene el objeto de imponer multas a los infractores de la legislación relativa a la protección de la calidad del agua, para éste propósito la autoridad administrativa deberá fundamentar dicho documento, pues éste reviste particular importancia dentro del procedimiento, ya que culmina en primera instancia el actuar del responsable de descarga de aguas residuales, a reserva de que, en su caso, promueva el recurso de inconformidad en contra de la resolución.

La Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ha manejado como fundamentos legales de la mencionada resolución, en principio, los artículos 35 fracciones XXVIII, XXX y XL y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que establecen lo siguiente:

"ARTICULO 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVIII. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.

XXX. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad Nacional, así co-

mo de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia.

XL. Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacer antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración en el subsuelo para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Salubridad y Asistencia".

"ARTICULO 5o. TRANSITORIO.- Cuando en esta Ley se dé una denominación nueva o distinta a alguna dependencia cuyas funciones estén establecidas por ley anterior, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine esta ley y demás disposiciones relativas".

Ahora bien, por lo que hace al artículo 35 y sus fracciones señaladas, es conveniente indicar que el 29 de diciembre de 1982, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este decreto le transfiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos contenidas en la fracción XL del mencionado artículo, sin embargo la primera no ha realizado a la fecha acciones definitivas con alternativas de solución para proteger la calidad de los cuerpos de agua de propiedad Nacional, como son: ríos, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua.

En cuanto al artículo 5o. transitorio, se entiende que al desaparecer algunas dependencias y crearse otras, las disposiciones que mencionan a alguna que ya no existe, deberán interpretarse atendiendo a la atribución de funciones que haya efectuado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En otras palabras, será competente la dependencia a la que se le haya, atribuido la función a la que se refiere la disposición en cuestión.

Como es de notarse se antoja clara la interpretación de este precepto, sin embargo, en mi opinión no debió haber sido considerado como fundamento legal de la resolución de sanciones.

Los artículos 29 y 30 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la - Contaminación Ambiental, también sirven de fundamento a la autoridad para la resolución de sanciones, éstos dicen lo siguiente:

"ARTICULO 29.- En los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal, se - establecerán las infracciones a esta ley que den motivo a la imposición de las sanciones siguientes:

I. Multas desde $ 50.00 a $ 100,000.00

II. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes - contaminantes y multa conforme a la fracción ante - rior.

III. Clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que produzcan o emitan contaminantes y multa de acuerdo con la fracción I".

"ARTICULO 30.- Para la imposición de las sanciones administrativas a - que se refiere el artículo anterior, se oirá previamente al interesado por la autoridad que corresponda a efecto de que dentro del término de 30 días hábiles oponga de - fensa por escrito, rinda pruebas y alegue lo que a su derecho convenga. La resolución deberá dictarse dentro -

de los 30 días hábiles siguientes al término del plazo a que alude el párrafo anterior".

El artículo 29 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, sí contempla aspectos importantes en cuanto a la imposición de sanciones y consecuentemente se justifica su aplicación como fundamento legal de la resolución de sanciones, todo ello sin olvidar que esta ley ya fue derogada pero también tomando en cuenta que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es la única dependencia que a la fecha ha impuesto sanciones relativas a la materia. Asimismo, vale la pena comentar que las multas se han fijado en cantidades mínimas, desde luego sujetándose a lo establecido en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas que señala multas de $ 500.00 a $ 50,000.00.

En cuanto al artículo 30 de la propia Ley, cabe resaltar la garantía de audiencia a efecto de que en 30 días el responsable de descarga de aguas residuales oponga defensa por escrito, rinda pruebas y alegue lo que a su derecho convenga. Este derecho sí forma parte del procedimiento, pero no necesariamente en la fase última de la resolución de sanciones. Se indica en la parte final del mismo artículo que la resolución deberá dictarse dentro de los 30 días hábiles siguientes al término del plazo a que alude el párrafo anterior. Sobre este aspecto conviene señalar

que en ningún caso se cumplió con el plazo señalado para dictar las resoluciones, dicha actitud es ilegal por parte de la autoridad y en definitiva perjudica los intereses de los particulares.

El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas contempla, desde luego, preceptos que fundamentan la resolución, éstos son:

"ARTICULO 56.- Turnada un acta de inspección a la Secretaría de Salubridad y Asistencia o de Recursos Hidráulicos, según el personal que la hubiere levantado, se procederá a su calificación y el resultado deberá notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. En caso de infracción, se le otorgarán treinta días hábiles para que formule su defensa por escrito, rinda pruebas y alegue lo que a su derecho convenga".

"ARTICULO 57.- Transcurrido el plazo otorgado al infractor para formular su defensa, deberá dictarse resolución fundada y motivada, dentro de los treinta días hábiles siguientes, la cual será notificada al interesado en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo".

"ARTICULO 58.- Para la calificación de las sanciones, cuando este Reglamento señale un máximo y un mínimo, se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. El carácter intencional o imprudente de la acción u omisión;

II. Las consecuencias que la contaminación origine, tomando en cuenta el daño que cause o peligro que provoque;

III. Las condiciones económicas del infractor; y

IV. La Reincidencia

Excluye de responsabilidad al infractor, el caso fortuito o la fuerza mayor".

Prácticamente los artículos 56 y 57 del citado reglamento tratan los mismos aspectos que para la fundamentación de la resolución de sanciones se comentaron en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, no así el artículo 58 que se refiere a los presupuestos para calificar las sanciones, tomando en cuenta la intencionalidad o imprudencia, las consecuencias que la contaminación origine, las condi-

ciones económicas del infractor y la reincidencia; como es de notarse - los puntos anteriores le dan la pauta a la autoridad para fijar las - multas de cada caso en particular. Estos presupuestos se tratarán con - detalle en el siguiente capítulo denominado "Sanciones".

Finalmente el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos menciona en sus artículos 6 fracción XII y 52 fracción XI, lo siguiente:

"ARTICULO 6.- Corresponden a los Subsecretarios, las siguientes atribuciones:

XII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia.

"ARTICULO 52.-La Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, atenderá el despacho de los siguientes - asuntos:

XI. Tramitar la imposición de sanciones en los casos de violación de las disposiciones sobre contaminación - de las aguas Nacionales.

El artículo 6o. en su fracción XII menciona que los Subsecretarios podrán tener atribuciones por delegación, siendo en este caso el Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el autorizado para firmar las resoluciones de sanción.

Por último, el artículo 52 le otorga a la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación, facultades para tramitar la imposición de sanciones en caso de violaciones a las disposiciones sobre contaminación de aguas Nacionales, y por otra parte el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología establece en su artículo 28 fracción XIX, lo siguiente "Calificar las violaciones a las disposiciones sobre contaminación del agua y tramitar e imponer, según el caso, las sanciones correspondientes".

Como es de notarse existe contradicción, además se insiste en que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología no ha implementado a la fecha el procedimiento para aplicar sanciones.

- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON ATRIBUCIONES PARA SUSCRIBIRLA.

Para el adecuado y oportuno despacho de los asuntos que competen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre ellos, la resolución de los procedimientos para sancionar las conductas contaminantes

de aguas, se consigna la posibilidad de que el C. Secretario del Ramo - delegue facultades en funcionarios subalternos. Sin embargo, se considera como excepción las facultades que, por disposición de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ejercerse por el titular mismo.

Por ello, el 20 de febrero de 1975 fue publicado en el Diario Oficial - de la Federación, el Acuerdo por el que el C. Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos delega en favor del C. Subsecretario de Planeación las facultades para resolver los procedimientos relativos a infracciones por violaciones al Reglamento para Prevenir y Controlar la - Contaminación de Aguas, inclusive el recurso de inconformidad establecido en el artículo 61 de dicho Reglamento, en relación con el artículo - 32 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Esta delegación de facultades se hace sin perjuicio de que el C. Secretario del Ramo intervenga en los trámites y firma de aquellos asuntos - en que lo estime pertinente.

Tomando como base lo anterior el C. Subsecretario de Planeación es la - autoridad administrativa con atribuciones para suscribir las Resoluciones de Sanciones y; aún más, las Resoluciones que confirman, modifican o revocan a los Recursos de Inconformidad interpuestos. Dicha autoridad

no tiene ningún conocimiento de los antecedentes procedimentales de fondo y de forma en cuanto a estos dos tipos de Resolución, por lo tanto se contempla cierta arbitrariedad en el acto administrativo, pues el empleado subordinado fija las multas con el objeto de que el C. Subsecretario de Planeación firme las Resoluciones.

A fin de subsanar estas incongruencias, debería existir un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con atribuciones para resolver las controversias que se susciten entre autoridades administrativas a nivel Federal y los particulares, pues el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal reduce sus actividades precisamente a su ámbito territorial de competencia.

- CONTENIDO Y EFECTOS.

En principio, la Resolución de Sanciones deberá contener la fecha de elaboración, a fin de dar cumplimiento al término señalado en el artículo 57 del Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación de Aguas, que a la letra dice "transcurrido el plazo otorgado el infractor para formular su defensa, deberá dictarse resolución, fundada y motivada, dentro de los treinta días hábiles siguientes, la cual será notificada al interesado en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo".

Obviamente la autoridad tiene obligación de resolver dentro del término señalado, de lo contrario habrá posibilidad de hacer valer la figura jurídica conocida como -negativa ficta-, y así considerar el acto en forma negativa.

Por lo que hace al término antes señalado para dictar la resolución, es conveniente mencionar que en todas las resoluciones que en este sentido formuló la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos no se cumplió con el término, esto, en razón de los trámites que se seguían, se asegura que en promedio para resolver un expediente se requería de un año.

Los resultados obtenidos del acta de inspección y demás antecedentes en cuanto a la notificación de infracciones así como el relativo a la defensa del infractor, comprenden la parte relativa al rubro conocido como Resultando.

La siguiente parte denominada "Considerando", contiene las observaciones en cuanto al análisis del acta de inspección, para demostrar el incumplimiento del responsable de descarga de aguas residuales, argumentando al mismo tiempo, en qué medida el responsable desvirtúa los hechos de infracción con las pruebas aportadas.

Por otro lado, se indican las razones que dan lugar a la imposición de sanciones, con base en los presupuestos para ese propósito, todo lo cual justifica el monto de la o las multas impuestas. Asimismo, se hace mención de los preceptos legales que fundamentan el actuar de la autoridad para imponer sanciones así como de los puntos resolutivos que contienen los preceptos violados y el monto de las multas impuestas.

El efecto inmediato que produce la Resolución de Sanciones, es la orden de ejecución, haciendo efectiva la sanción impuesta, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Oficina Federal de Hacienda correspondiente.

La interposición del recurso de inconformidad suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias si el infractor garantiza el crédito fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación.

La suspensión se limitará exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo.

El sujeto pasivo del crédito fiscal, siendo éste el infractor a la Legislación relativa a la materia, normalmente al impugnar la resolución,

garantiza el crédito fiscal por la cantidad total de las multas impuestas.

Una vez garantizado el crédito fiscal, la autoridad ejecutora (Oficina Federal de Hacienda) suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le comunique la resolución definitiva del recurso; tal resolución será emitida por la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la que podrá confirmar o modificar los puntos contenidos en la resolución de sanciones, o en su caso, desechar el recurso por extemporáneo.

# CAPITULO III

## SANCIONES

1o. Concepto de sanción administrativa y su objeto en la prevención y control de la contaminación de aguas

2o. Presupuestos para calificar las sanciones

3o. Diferencias entre sanción administrativa, multa e infracción

# CAPITULO III

# SANCIONES

## 1. CONCEPTO DE SANCION ADMINISTRATIVA Y SU OBJETO EN LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

Para entender la sanción administrativa en materia de prevención y control de la contaminación de aguas, es necesario establecer que la averiguación y persecución de las infracciones corre a cargo de los inspectores de actividades contaminantes de aguas que precisan la infracción y proporcionan datos a la autoridad superior que haya girado la orden, que es la que califica la infracción y aplica la sanción correspondiente. El actuar de la autoridad en este sentido siempre se ha criticado, pues no existen juzgados administrativos y consecuentemente la propia autoridad administrativa es la que impone la sanción.

En rigor la sanción no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma genérica de manifestación de las consecuencias de derecho. Tomando como base lo anterior el Profesor Eduardo García Maynez establece que la sanción puede ser definida como "consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado". ( 15 )

En general la sanción administrativa en contaminación de aguas, se ubica por la materia, es decir, basandose en la rama del derecho (derecho administrativo), sin embargo, hay otras formas generales de sancionar, aplicables a toda clase de preceptos, independientemente de su materia,

( 15 ) Eduardo García Maynez, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Editorial Porrúa, Vigésima Cuarta Edición, México 1975, Pág. 295.

como, por ejemplo, la nulidad o la multa.

Gabino Fraga considera que "las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad" ( 16 ).

Ahora bien, el poder sancionador de la administración pública se encuentra establecido en el artículo 21 de nuestra Constitución, al señalar que:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

No obstante lo anterior, se ha discutido la competencia de la autoridad administrativa para sancionar la falta de cumplimiento de las leyes administrativas. A nivel constitucional se declara que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial"; lo que parece referirse a toda clase de penas, y más si se considera que el mismo

( 16 ) Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México 1980, Pág. 240.

texto sólo deja a la autoridad administrativa la competencia para el - castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

En forma indiferente a lo antes expuesto, los ordenamientos legales administrativos atribuyen a la Administración Pública la facultad de imponer sanciones que las mismas leyes establecen. Además, los tribunales han reconocido de modo uniforme la competencia de la autoridad administrativa.

Otros preceptos de nuestra Constitución, atribuyen o reconocen competencia a la autoridad administrativa para imponer sanciones por violación de leyes cuya ejecución compete a la misma autoridad administrativa, como son el artículo 89, fracción I, que fija la competencia del Poder - Ejecutivo, y las del artículo 22, también constitucional, que ha sido - interpretado por jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de no ser necesaria la intervención de la autoridad judicial cuando se hace aplicación de bienes para el pago de impuestos o multas.

Algunos autores establecen que la norma jurídica no es perfecta si no - tiene sanción; el Profesor Miguel Acosta Romero difiere de este criterio, e indica que algunos artículos a nivel constitucional como son el 39, 49 y 50 no tienen sanción y los artículos 1o., 3o., 4o. y 25 del Có

digo Civil para el Distrito tampoco tienen sanción y no por esto son imperfectos, en los preceptos citados, no existe sanción, pero si tienen imperio y esto no les da el carácter de normas imperfectas.

A fin de ampliar el rubro de lo que debemos entender por sanción administrativa, y en base a lo anterior, el Profesor Miguel Acosta Romero considera a la sanción como "La aplicación de una pena por contravención a la ley, es decir, el ilícito en general, ya que hay actos ilícitos que no necesariamente son delitos" ( 17 ).

El objeto de la sanción administrativa en la prevención y control de la contaminación de aguas, radica en su proteccion, mejoramiento y conservación, aspectos tendientes a la prevención y control de los contaminantes y sus causas, cualquiera que sea su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta dañen o degraden el agua.

Otro aspecto importante de dicho objeto consiste en sancionar la conducta de los infractores a la legislación relativa a la contaminación de aguas. Me atrevo a asegurar, que si las autoridades correspondientes no le dan la importancia requerida a los asuntos jurídicos en contaminación de aguas, difícilmente se podría contrarrestar tan ingente problema de consecuencias seguramente lamentables.

( 17 ) Miguel Acosta Romero, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Textos Universitarios U.N.A.M. Segunda Edición, México 1975, Pág. 135.

## 2. PRESUPUESTOS PARA CALIFICAR LAS SANCIONES.

La forma más común para sancionar las conductas contaminantes de aguas, es la aplicación de multas, es decir, sancionar pecuniariamente a los infractores. Para tal efecto, la autoridad sancionadora deberá actuar de conformidad con el artículo 58 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas. Dicho precepto establece que para la calificación de sanciones, cuando ese Reglamento señale un máximo y un mínimo, se tendrá en cuenta lo siguiente:

I. El carácter intencional o imprudente de la acción u omisión;
II. Las consecuencias que la contaminación origine, tomando en cuenta el daño que cause o peligro que provoque;
III. Las condiciones económicas del infractor; y
IV. La reincidencia, excluye de responsabilidad al infractor, el caso fortuito o la fuerza mayor ( 18 ).

Mencionados los presupuestos, conviene indicar que es en la resolución de sanciones donde se asientan los criterios para sancionar en base a dichos presupuestos. Para este propósito se señala que siendo procedente la imposición de sanciones, para fijarlas se toma en cuenta que la acción y omisión en que consiste el hecho de infracción fue intencional al no haber cumplido, por ejemplo: con las condiciones particulares de calidad, al efectuar la descarga de aguas residuales. De esta manera

( 18) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas. Ob.Cit.Pág. 24.

se tratan los hechos de infracción en el citado documento, situación en la que existe ambigüedad, pues en mi opinión se deben precisar los detalles de la omisión y/o intención para cada caso en particular y no solamente argumentar al pie de la letra los términos del Reglamento, pues vale la pena valorar la conducta del infractor para conocer la naturaleza, sus efectos y en su caso determinar con precisión cualquier imprevisión, negligencia, impericia, falta de reflexión o cuidado así como la posible intencionalidad de la infracción.

Otro presupuesto que conviene analizar es el relativo a las consecuencias que la contaminación origine, tomando en cuenta el daño que cause o peligro que provoque. En cuanto a este presupuesto se han presentado casos en que el grado de contaminación de las descargas de aguas residuales de algunas empresas, han dañado de manera considerable los cuerpos de agua de propiedad Nacional y aún más de salud pública, sin embargo, solamente cuando es alarmante el daño, se procede a sancionar con rigor, inclusive clausurando empresas y establecimientos, actitud de la autoridad que definitivamente se muestra deficiente. En los casos en que se causan daños y peligros menores, también se debe actuar tomando en cuenta dicho presupuesto.

El presupuesto que se refiere a las condiciones económicas del infractor, se sustenta en la obtención del dato referente al capital social -

de la empresa o establecimiento, contenido en el acta de inspección. - Este presupuesto se reduce a una cantidad en pesos que de ninguna manera demuestra con claridad la situación económica de la empresa. Aún - más, en la resolución de sanciones se dice en base a lo anterior, que - las condiciones económicas de la infractora son buenas y que la imposición de sanciones no causará trastorno alguno en su economía.

Por lo antes expuesto, existe la necesidad de encontrar otra forma más verídica y real para así poder demostrar cuál es la situación económica de las empresas al imponer sanciones. Pudiera ser con otro documento - legal e idóneo o valiéndose de las actividades que realiza la Secreta - ría de Hacienda y Crédito Público, desde el punto de vista tributario.

En cuanto a la reincidencia, considerada como presupuesto para la calificación de sanciones, es prudente incluir el concepto contenido en el artículo 56 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, que dice: - "Por reincidencia se entiende, para los efectos de esta ley, cada una - de las subsecuentes infracciones a una misma disposición legal o reglamentaria, cometidas dentro de los tres años siguiente a la fecha de la resolución en la que se hizo constar la infracción precedente, siempre y cuando esta no fuera desvirtuada" (19 ).

Por lo que hace al caso fortuito o fuerza mayor, excluyentes de respon-

(19 ) Ley Federal de Protección al Ambiente Ob.Cit.Pág. 30.

sabilidad al infractor, no se establecen los conceptos en ninguno de - los ordenamientos legales de la materia; para ampliar la información a continuación se mencionan los que señala el Diccionario de Derecho de - Rafael de Pina, en los términos siguientes:

"CASO FORTUITO. Acontecimiento que no ha podido ser previsto, pero que, aunque lo hubiera sido, no habría podido evitarse".

"FUERZA MAYOR. Acontecimiento ajeno a la conducta del deudor y producido al margen de la misma con fuerza incontrastable, liberando al obligado de la responsabilidad del incumplimiento de la obligación" (20 ).

(20 ) Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, Ob.Cit.Págs. 126 y 224.

## 3. DIFERENCIAS ENTRE SANCION ADMINISTRATIVA, MULTA E INFRACCION.

En el contenido del presente trabajo se habla de sanción administrativa, multa e infracción, términos que en ocasiones provocan confusión o se utilizan como sinónimos en forma indebida. Por estas razones, entre otras, me he permitido incluir algunos conceptos y diferencias que seguramente reditúan utilidad y mayor comprensión al tema.

Tal como se indicó en el concepto de sanción administrativa, ésta constituye una forma genérica de manifestación de las consecuencias de derecho, bajo esta circunstancia a continuación se anotan los conceptos establecidos en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina.

"SANCION.- Pena o represión".

"MULTA.- Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla.

En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento.

El autor de una infracción castigada con multa, si es jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso, según el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"INFRACCION.- Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído". ( 21 )

Como ya se mencionó, la sanción administrativa adquiere un concepto genérico, pero es conveniente señalar las variantes de ésta en la prevención y control de la contaminación de aguas. En primer término se establecen multas con rangos mínimos y máximos a fin de aplicarlas a cada caso en particular en base a la infracción de que se trate y a los presupuestos ya comentados. Otra forma de sanción es la clausura temporal o definitiva, combinándola además con la multa respectiva. Si dicha clausura pudiera causar grave daño a la colectividad, se decretará en su lugar, la ocupación temporal, hasta en tanto se eliminen por cuenta del propietario, las causas de la contaminación siguiéndose en lo conducente el procedimiento que establece la Ley de Expropiación.

( 21 ) Diccionario de Derecho, Rafael de Pina, Ob.Cit.págs. 244, 280 y 339.

Se agrega el arresto hasta por 36 horas y el decomiso de objetos, contaminantes. También, cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad competente para aplicar las sanciones promoverá lo conducente ante otras autoridades, a efecto de que se proceda a la cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general, de toda autorización otorgada para operar, funcionar o prestar servicios.

Finalmente, la variante que provoca un análisis jurídico profundo y serio, consiste en considerar diversas conductas contaminantes de aguas como delitos, para tal efecto deberá imponerse conforme a la Ley, pena de seis meses a tres años de prisión y multa por el equivalente de cincuenta a diez mil días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La multa y la infracción no ofrecen mayor problema en sus conceptos, pues la primera siempre se ha considerado y se considera una sanción pecuniaria. Por lo que hace a la infracción se entiende como una contravención a cualquier disposición legal.

# CAPITULO IV

## MEDIOS DE DEFENSA EN FAVOR DE LOS RESPONSABLES DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES.

1o. Recurso de inconformidad
- Concepto
- Contenido y efectos

2o. Juicio de amparo en materia administrativa
- Tesis relativas al actuar de las autoridades administrativas, imponiendo sanciones.

# CAPITULO IV

## MEDIOS DE DEFENSA EN FAVOR DE LOS RESPONSABLES DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES.

### 1. RECURSO DE INCONFORMIDAD

- CONCEPTO

El recurso de inconformidad es el medio de defensa que, en su caso, podrá interponer el responsable de descarga de aguas residuales, a fin de recurrir la resolución de sanciones y así estar en posibilidad de desvirtuar los hechos de infracción que en su opinión hayan sido dictados por la autoridad sin sujetarse a los lineamientos que señalan los ordenamientos legales. Este concepto contiene en términos generales los aspectos fundamentales que lo caracterizan, razón por la cual me he permitido adecuarlo a la materia. No obstante ello, para hacerlo acorde con el contenido del trabajo y tener una concepción más clara, a continuación se menciona el concepto de recurso administrativo, contenido en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina (22 ) que a la letra dice: "Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración Pública y utilizables por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.

- CONTENIDO Y EFECTOS

En cuanto al contenido del recurso de inconformidad, se debe indicar que se está dentro del término para que proceda su interposición, señalando la fecha en que fueron notificadas las sanciones. El término es de

( 22 ) Diccionario de Derecho, Rafael de Pina. Ob.Cit.pág.326.

quince días hábiles contados a partir de dicha notificación. Además, - deberá anotarse el nombre del titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que hubiese impuesto las sanciones, en cuyo caso se entiende que debe ser en principio el Secretario de Ramo o en su defecto el Subsecretario de Planeación, de conformidad con el acuerdo - de delegación de facultades para resolver los procedimientos de aplicación de sanciones.

Por lo que hace a la presentación del recurso, éste se hará directamente ante la dependencia o por correo certificado con acuse de recibo, caso éste último en que se tendrá como fecha de presentación la del día - en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina - postal de que se trate.

En el escrito por medio del cual se interponga el recurso, se ofrecerán las pruebas, conforme a las siguientes formalidades:

a) La resolución impugnada se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción.

b) No se admitirán pruebas distintas a las rendidas durante el procedimiento de aplicación de sanciones, salvo que las propuestas por el interesado le hubieren sido desechadas indebidamente o no hubieren sido desahogadas o perfeccionadas por motivos no imputables al ofe-

rente. Para tal efecto, se concederá un término de quince días para el desahogo de las mismas.

c) Admitido el recurso y, en su caso, desahogadas las pruebas, se dictará resolución fundamentada y motivada dentro de treinta días hábiles. Esta resolución se notificará al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Por otra parte, la interposición del recurso de inconformidad suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias si el infractor garantiza el crédito fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación.

La suspensión se limitará exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo.

El sujeto pasivo del crédito fiscal, siendo éste el infractor a la legislación relativa a la materia, normalmente al impuganar la resolución, garantiza el crédito por la cantidad total de las multas impuestas.

Una vez garantizado el crédito fiscal, la autoridad ejecutora (Oficina Federal de Hacienda) suspenderá de plano el procedimiento hasta que se

le comunique la resolución definitiva del recurso; tal resolución será emitida por la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la que podrá confirmar, modificar o revocar los puntos contenidos en la resolución de sanciones, o en su caso, desechar el recurso por extemporáneo. Lo anterior de conformidad con las atribuciones que le otorga el artículo 12 fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, D.O.F. 13 de septiembre de 1982, que dice: "Tramitar los recursos administrativos que se deban seguir en forma de juicios, que establezcan las leyes y reglamentos que corresponda aplicar a la Secretaría, formulando las resoluciones relativas para firma de la autoridad competente ( 23 ).

( 23 ) Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, D.O.F. 13 de septiembre de 1982, Ob.Cit.pág.15.

## 2. JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

A continuación se mencionan diversas tesis de jurisprudencia y tesis relacionadas, a fin de comprender el actuar de las autoridades administrativas, imponiendo sanciones y conocer las sujeciones de estas a los ordenamientos legales, para que el responsable de descarga de aguas residuales disponga de los medios que le permitan promover el juicio de amparo. Desde luego se consideran tesis que hablan de infracciones administrativas, multas y créditos fiscales, por ser éstos rubros los que se sirven de base a las autoridades para sancionar las conductas contaminantes de aguas.

Es conveniente señalar que algunas de estas tesis tienen su base a partir de la Constitución General de la República, y además indican en que casos procede conceder el amparo.

- Tesis relativas al actuar de las autoridades administrativas, imponiendo sanciones ( 24 ).

TESIS DE JURISPRUDENCIA

416

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

A las autoridades administrativas compete el castigo de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o -

( 24 ) Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Jurisprudencia 1917-1975.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Segunda Sala.-TESIS EJECUTORIA 1917-1975 Tercera Parte Segunda Sala, México 1975.-Págs. 389, 692 y 693.

arresto, hasta por treinta y seis horas.

QUINTA EPOCA

Tomo II, Pág. 287.- Estavillo Antonia

Tomo II, Pág. 757.- Menéndez y Téllez Luis

Tomo II, Pág. 1650.- Norwald Otto

Tomo III, Pág. 544.- Spitalier Anselmo

Tomo IV, Pág. 882.- Caravantes Feliciano C.

TESIS RELACIONADAS

MULTAS

El artículo 21 constitucional no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas; pero si dichas multas se fundan, no en lo preceptuado por dicho artículo, sino en alguna ley especial, a lo mandado en ésta habrá que atenderse para fijar la legalidad de la multa; pues los actos reclamados deben examinarse de acuerdo con las leyes en que de hecho se apoyan, y no de acuerdo con las que podría servirles de fundamento, pero que no fueron invocadas como tal, por las autoridades responsables.

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág. 723.- Nicandro Ortiz y Cía., S. en C.

MULTAS

Si las que impongan las autoridades administrativas, no se ajustan es - trictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo, sin que tal cosa importe el desconocimiento de las facultades de esas autoridades para reducir o condonar las multas, cuando lo estimen en justicia.

Quinta Epoca: Tomo XVIII, Pág. 69.- González Eusebio.

417

INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es - que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien - los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitu - cional.

QUINTA EPOCA

Tomo XV, Pág. 16 .- Garza Gutiérrez José

Tomo XV, Pág. 621.- Clark Antonio Salvador

Tomo XVI, Pág. 364.- González Jesús

Tomo XXI, Pág. 186.- Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXI, Pág. 367.- Yázquez Adolfo

TESIS RELACIONADAS

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CUANDO DEBEN IMPONER SANCIONES.

No basta que la autoridad respectiva estime infringido algún reglamento para que pueda imponer al actor la sanción correspondiente, sino que es necesario que justifique los hechos que constituyen la infracción.

Quinta Epoca: Tomo LXXI, Pág. 2468.- Alfaro Lindoro

MULTAS, FIJACION DE SU MONTO

Cuando para la imposición de una multa se establece un máximo y un mínimo, ello presupone que deben existir bases para determinar concretamente el monto de la sanción impuesta, de lo que se infiere, que la persona a la que se impone la multa estará en posibilidad de atacarla en su cuantía si se le dan a conocer las bases que llevaron a determinarla, quedando por el contrario en situación de no poderse defender si no se le proporcionan dichos datos.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIX, Pág. 26.- R.F. 112/61.- Magdalena Rangel Islas.- Unanimidad de 4 votos.

228

MULTAS

Si las que impongan las autoridades administrativas, no se ajustan es - trictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo.

QUINTA EPOCA

Tomo XII, Pág. 214.- Agente del Ministerio Públi co del Sexto Circuito.

Tomo XII, Pág. 440.- Durán Carlos M.

Tomo XIII, Pág. 750.- Agente del Ministerio Pú - blico del Sexto Circuito.

Tomo XIV, Pág. 1187.- Téllez Corona Francisco.

Tomo XVIII, Pág. 69.- González Eusebio.

TESIS RELACIONADAS

CREDITOS FISCALES

Tratándose de multas, no todas pueden constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra "crédito", en términos generales, significa lo que se debe a una persona, y desde el momento que algo se adeude a una teso rería, existe un crédito a favor de la misma, que tiene derecho a co - brar, pero el hecho de que todas las multas vayan a parar al erario, no basta para dar el carácter de fiscal, a toda multa. Por materia fis -

cal debe entenderse lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con - motivo de infracciones a las leyes que determinen dichos impuestos y el Tribunal Fiscal debe conocer solamente de asuntos fiscales. Por tanto, aunque una multa pertenezca al fisco, esa circunstancia no le imprime - naturaleza fiscal a la resolucion que haya dado origen a esa sanción, - por lo que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de inconformidades contra las leyes tributarias.

Quinta Epoca: Tomo LXXII, Pág. 4567.- "Montepío Luz Saviñon".

MULTAS

El artículo 21 constitucional, no fija límite alguno a las multas que - puedan imponer las autoridades administrativas; pero dichas multas de - ben fundarse en las disposiciones aplicables de la ley o reglamento respectivo.

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág. 723.- Nicandro Ortiz y Cía.

MULTAS

El amparo interpuesto contra las multas que interpongan las autoridades administrativas, no puede sobreseerse, fundándose solo en que el quejoso haya verificado el pago, sin haber manifestado su inconformidad, porque, si el juicio se instauró antes de que transcurrieran los quince días, -

el acto no puede tenerse como consentido, porque el pago se haya verificado, para evitarse las molestias consiguientes.

Quinta Epoca: Tomo XXI, Pág. 1274.- Zamora Angel.

MULTAS

La simple notificación de que se impone una multa no es bastante para - justificar la legalidad del acto, sino que es preciso que se haga saber al multado, la causa en que se fundó la autoridad responsable; porque - de otra suerte, mal podría presentar sus pruebas y defensas, y formalizar las reclamaciones que estimara conducentes.

Quinta Epoca: Tomo XXVIII, Pág. 653.- Ramírez María Sabina.

MULTAS. PARA IMPONER EL MAXIMO DE LA SANCION, DEBE DEMOSTRARSE QUE SE - ESTA EN EL CASO DE EXTREMA GRAVEDAD.

No basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la - sanción máxima; y no basta la mera gravedad, porque la gravedad reviste grado cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y un extremo mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica solo puede corresponder a los casos de extrema gravedad. Por tanto, no demostrándose que se esté en un caso en el supuesto de la gravedad suma y que se haya graduado correctamente para la situación -

concreta la sanción impuesta al demandante, indiyidualizandola, lo jurí dico es anular la resolución que impone, con estas deficiencias legales, el máximo de la sanción.

Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. CXXXIII, Pág. 24.- R.F. 548/63.- Gusta vo Fuentes Martínez.- 5 Votos.

# CAPITULO V

## ORDENAMIENTOS LEGALES EN LOS QUE SE JUSTIFICAN MODIFICACIONES EN MATERIA DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

1o. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2o. Ley Federal de Aguas.

3o. Ley Federal de Protección al Ambiente.

# CAPITULO V

## ORDENAMIENTOS LEGALES EN LOS QUE SE JUSTIFICAN MODIFICACIONES EN MATERIA DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DE AGUAS.

### 1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La base constitucional de la legislación hidráulica del país se encuentra en el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento legal. El párrafo quinto de este precepto, no menciona expresamente que las aguas del subsuelo sean de propiedad nacional, solamente dice: . . . Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y aprovecharse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados . . . . .

Como puede advertirse, cabe la duda: las aguas subterráneas ¿son propiedad o no de la Nación?. No está claro el párrafo quinto del artículo 27 y consecuentemente existen problemas de interpretación y ambigüedad.

Por ello, cabe destacar, que de manera creciente, en el campo, en la ciudad, en la industria, cobran cada día mayor importancia la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas subterráneas, que se traducen en descargas de aguas residuales generadas en forma representativa bajo esa circunstancia, al grado que se justifica una modificación y aclaración del párrafo quinto para definir categóricamente que las aguas subterráneas deben ser consideradas también como propiedad de la Nación.

El párrafo tercero del propio artículo 27 establece: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida . . . . .

Al hablar de - cuidar de su conservación -, se refiere a la protección de la calidad del recurso hidráulico como elemento natural, sin embargo, es insuficiente pues se debe señalar en un precepto por separado y a ese nivel, que la contaminación de las aguas de propiedad nacional, es objeto de prevención y control por parte del Ejecutivo Federal.

## 2. LEY FEDERAL DE AGUAS.

La Ley Federal de Aguas establece las bases para el uso, aprovechamiento y explotación racional de las aguas de la Nación. A partir de esa premisa se relacionan aspectos de prevención y control de la contaminación de aguas.

Es conveniente involucrar en el objeto de esta ley, no solamente la explotación, uso y aprovechamiento del agua, tal como aparece, sino también su descarga, es decir, la descarga de aguas residuales a los cuerpos receptores de propiedad nacional, para ampliar su cobertura y regular en forma más amplia la materia

El artículo 4o. de la propia ley, indica que para los efectos de la misma, los términos de Secretaría, corriente constante, etc., tendrán la connotación que se indica, en dicho precepto se deben incluir otros,como son: "Aguas residuales" , las descargas de aguas negras de las poblaciones, las provenientes de los drenajes agrícolas, las que se originen por los afluentes industriales, y en general, las aguas de composición variada provenientes de los distintos usos definidos en esta ley; "Cuerpo Receptor" ,en el que se descargan aguas propiedad de la Nación que hayan sido utilizadas y "Descarga" , agua que se vierte en estado líquido a cualquier cuerpo receptor después de haber sido usada.

Por la importancia que tienen las aguas del subsuelo en la prevención y control de la contaminación de aguas, es conveniente hacer notar que el artículo 5o. fracción XI de esta ley dice que las aguas subterráneas son propiedad de la Nación, afirmación que se torna inconstitucional en base a los argumentos del artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento legal, ya comentados en el punto anterior.

Otros artículos de la ley que regulan la prevención y control de la contaminación de aguas, en base al permiso para descargar aguas residuales son el 175 y 176, el primero indica que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sancionará conforme lo previsto por esta ley, la siguiente falta: arrojar sin permiso, en los cauces o vasos de propiedad nacional, aguas de deshechos industriales. El segundo menciona que dicha falta será sancionada a juicio de la Secretaría con multa de cien a diez mil pesos.

Como puede advertirse, no se contempla la obligación por parte del responsable de descarga de aguas residuales de contar con el permiso, ni se establecen términos para su obtención. Además la multa por esta falta resulta obsoleta, tomando en cuenta la situación económica actual. En mi opinión la multa debería ser hasta de diez mil veces el salario mínimo diario general en el Distrito Federal, a fin de hacer congruente la sanción con la gravedad de la falta y mantener permanentemente actualizada dicha multa.

3. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

En el artículo 21 se señala la prohibición de descargar aguas residua - les sin su previo tratamiento a cuerpos receptores de propiedad Nacio - nal. Posteriormente se otorga competencia a la Secretaría de Desarro - llo Urbano y Ecología para que en coordinación con la Secretaría de - Agricultura y Recursos Hidráulicos dicte las normas para el uso o apro- vechamiento de aguas residuales, aduciendo que la primera fijará las - condiciones de vertimiento en los cuerpos receptores.

A este respecto debe existir una estrecha coordinación entre ambas de - pendencias, ya que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos conforme a la Ley Federal de Aguas tiene amplia competencia en la pro - tección de los cuerpos de agua de propiedad Nacional. La participación de éstas dos dependencias se complica al no definir cuando las aguas re siduales son consideradas como de propiedad nacional, pues la fijación de condiciones de vertimiento en los cuerpos de agua por parte de la Se cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no implica en sentido amplio la protección de la calidad del agua de los cuerpos receptores.

El artículo 17 fracción XIX de la Ley Federal de Aguas, le otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos competencia para regu- lar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las con diciones en que hayan de arrojarse en los cuerpos receptores, así como

su infiltración. Como es de notarse las dos dependencias tienen la misma atribución regulada en ordenamientos legales diferentes.

Al reconocerse en el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos resuelva sobre las solicitudes de autorización, concesión o permiso para la explotación, uso y aprovechamiento de aguas residuales, resulta difícil comprender la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para emitir criterios, lineamientos, requisitos y demás condiciones que deba satisfacerse para evitar la contaminación.

El artículo 28 de la ley mencionada menciona que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en coordinación con las de Salubridad y Asistencia y Agricultura y Recursos Hidráulicos dictará normas sobre zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general fuentes de abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones, así como en la ejecución de obras relacionadas con el alojamiento, tratamiento y destino de los residuos conducidos o no por sistemas de alcantarillado.

En base a lo anterior es imprescindible especificar dicha coordinación, principalmente en las zonas de protección de ríos, manantiales, depósitos y en general fuentes de abastecimiento de agua para el fin señalado, a fin de evitar interpretaciones inadecuadas que provoquen confusión y

errores.

De conformidad con el artículo 30, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tiene atribuciones para resolver las solicitudes de autoriza - ción para descargar aguas residuales o cualquier otro tipo de residuos en aguas marinas, fijándose en cada caso las condiciones y tratamiento de las aguas o residuos, de acuerdo al Reglamento respectivo.

En este artículo debió haberse incluido la atribución de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para otorgar permisos de descarga de aguas residuales a los cuerpos de agua de propiedad Nacional, cuando las aguas residuales provengan de fuentes o instalaciones establecidas en tierra.

Finalmente, se debe reglamentar la Ley Federal de Protección al Ambiente y consecuentemente evitar la aplicación de los Reglamentos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

# C O N C L U S I O N E S

1. La contaminación del agua en México reviste particular importancia, dados los problemas generados por las escasez de recursos hidráulicos en extensas zonas del territorio nacional y por la falta de conciencia en su explotación, uso y aprovechamiento.

2. Las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y controlar la contaminación de aguas durante trece años, no han arrojado resultados concretos para contrarrestar el problema, pues todavía se encuentran muy distantes los propósitos que persigue la legislación.

3. Al hablar de contaminación del agua, debemos hacer referencia fundamentalmente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Aguas y Ley Federal de Protección al Ambiente. Estos cuerpos legales deberán revisarse y adecuarse, conforme a la problemática actual, a fin de formular un Código del Agua que incluya en general normas para regular la administración,

uso y manejo de las aguas propiedad de la Nación.

4. La creación de diversas dependencias de la Administración Pública Centralizada que actúan en el campo de la contaminación de aguas, produce descoordinación, duplicidades y derroche de recursos humanos, financieros y materiales, en perjuicio de los intereses públicos. Por tal motivo se debe concentrar en una sola dependencia la competencia en la materia.

5. Para evitar actos de autoridad que redunden en perjuicio de los responsables de descarga de aguas residuales, existe la necesidad de crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en el que finalmente se resuelva sobre los hechos de infracción y aplicación de sanciones impuestas por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Desarrollo Urbano y Ecología o, en su caso, otorgarle competencia a los Juzgados Federales existentes, como son los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, con el objeto de disponer de una mejor técnica jurídica.

# B I B L I O G R A F I A

1. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Edición, México 1980.

2. García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, Vigésima Cuarta Edición, México 1975.

3. Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Textos Universitarios U.N.A.M. Segunda Edición, México 1975.

4. Pina,Rafael de. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, S. A. Sexta Edición, México 1977.

## LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Ley Federal de Aguas, D.O.F. 11 de enero de 1972 ( reglamentaria de las disposiciones, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3. Iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contamination Ambiental.

4. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, D.O.F. 23 de marzo de 1971.

5. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, D.O.F. 29 de marzo de 1973.

6. Ley Federal de Protección al Ambiente, D.O.F. 11 de enero de 1982.

7. Iniciativa por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

8. Ley General de Salud, D.O.F. 7 de febrero de 1984.

9. Código Fiscal de la Federación, D.O.F. 19 de enero de 1967.

10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29 de diciembre de 1976.

11. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y -

Ecología, D.O.F. 29 de marzo de 1983.

12. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, D.O.F. 13 de septiembre de 1982.

13. Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, D.O.F. 25 de junio de 1984.

14. Suprema Corte de Justicia de la Nación.-Jurisprudencia 1917-1975.-Apéndice al Semanario Judicial de la Federación Segunda Sala.- TESIS EJECUTORIA 1917-1975 Tercera Parta Segunda Sala, México,1975.

P U B L I C A C I O N E S .

1. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.-Protección y Mejoramiento de la Calidad del Agua.Programa 1971-1976. 2a.Edición.

2. Secretaría de Salubridad y Asistencia. Memoria de la I Reunión Nacional sobre Problemas de Contaminación Ambiental.México,D.F. 1973.

# C O N F E R E N C I A

"Aspectos Fundamentales de la Ley Federal de Aguas", presentada por el Lic.José Trinidad Lanz Cárdenas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el 24 de marzo de 1985.