

53
20

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



**"LA UTILIZACION DEL GAS COMO CARBURANTE,
SU NORMATIVIDAD Y REPERCUSION SOCIAL"**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

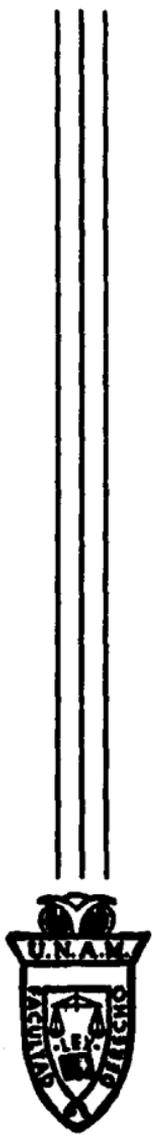
EMILIA ARAIZA HERNANDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE ESTUDIOS DE
EXAMENES PROFESIONALES

1994





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/09/94

CORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura de Derecho EMILIA ARAIZA HERNADEZ, solicitó inscripción en este Seminario y registró el tema intitulado " LA UTILIZACION DEL GAS COMO CARBURANTE, SU NORMATIVIDAD Y REPERCUSION SOCIAL ", designandose como asesor de la tesis al LIC. JESUS KING PEREZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales. Apoyado en este dictamen, en mi caracter de Director del Seminario de Sociología General y Jurídica, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi mas alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 21 de Febrero de 1994.

LIC: PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

JESUS KING PEREZ
ACADEMICO

FACULTAD DE DERECHO

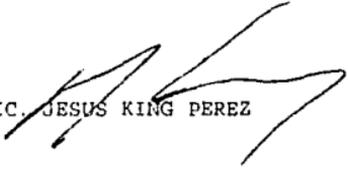
LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA JURIDICA Y GENERAL
DE LA FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
P R E S E N T E

Por este conducto me permito remitir a usted la Tesis intitulada "LA UTILIZACION DEL GAS COMO CARBURANTE, SU NORMATIVIDAD Y REPERCUSSION SOCIAL", elaborada por la alumna ARAIZA HERNANDEZ EMILIA, con Número de Cuenta 8034668-5, lo anterior con el objeto de ponerla a consideración de usted y de no existir inconveniente, autorice la impresión de la misma.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un afectuoso saludo.

A T E N T A M E N T E
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU
Cd. Universitaria. 14 de febrero de 1993

LIC. JESUS KING PEREZ



*A mis hijos Julio y Pablo
con todo mi amor.*

*A mis Padres por su ejemplo y apoyo
en todos los actos de mi vida.*

*A mis hermanos Alma y Jaime por su
permanente solidaridad.*

"LA UTILIZACION DEL GAS COMO CARBURANTE, SU NORMATIVIDAD Y REPERCUSION SOCIAL"

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

- A) SOCIOLOGIA Y DERECHO.- SOCIOLOGIA JURIDICA.-
DERECHO ECOLOGICO3
- B) GAS LP.- GAS NATURAL6
- C) UBICACION DEL TEMA DENTRO DE LA SOCIOLOGIA6

CAPITULO II. ANTECEDENTES.

- A) HISTORIA DE LA NORMATIVIDAD SOBRE EL GAS.....9

CAPITULO III. PROYECTOS DE LA ADMINISTRACION ACTUAL EN TORNO AL APROVECHAMIENTO DEL GAS.

- A) CONSTRUCCION DE PLANTAS..... 48
- B) ESTACION DE SERVICIOS 52
- C) CONVERSIONES VEHICULARES 54

CAPITULO IV. NORMATIVIDAD

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	57
B) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.....	66
C) REGLAMENTO DE LA DISTRIBUCION DEL GAS.....	80
D) S.P.V.(SUBCOMITE DE PREVENCION Y VERIFICACION DE SEGURIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL GAS).....	108
E) PROGRAMA PARA EL USO DEL GAS LP Y GAS NATURAL COMPRESO EN EL TRANSPORTE PUBLICO Y CONCESIONADO	113

CAPITULO V. EL USO DEL GAS EN LA ZONA METROPOLITANA.

A) UNA SOLUCION DE NUESTRO TIEMPO	122
B) COMISION METROPOLITANA PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL	123
C) LA EDUCACION DE LA SOCIEDAD EN EL USO DE ENERGETICOS	127
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	134
LEGISLACION CONSULTADA	137

INDICE GENERAL DE ABREVIATURA

A.R.D.F.-	Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
BANOBRAS.-	Banco Nacional de Obras.
C.F.E.-	Comisión Federal de Electricidad.
D.D.F.-	Departamento del Distrito Federal.
D.F.-	Distrito Federal.
D.O.F.-	Diario Oficial de la Federación.
G.L.P.-	Gas Licuado de Petróleo.
G.N.C.-	Gas Natural Comprimido.
L.G.E.E.P.A.-	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
NAFIN.-	Nacional Financiera.
N.T.E.-	Normas Técnicas Ecológicas.
PEMEX.-	Petróleos Mexicanos.
R.C.V.D.F.-	Reglamento de Control Vehicular del Distrito Federal.
R.C.A.-	Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
S.A.R.H.-	Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos.
S.E.C.O.F.I.-	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
S.C.T.-	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SEDESO.-	Secretaría de Desarrollo Social.
S.E.M.I.P.-	Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal.
SEGOB.-	Secretaría de Gobernación.
S.S.-	Secretaría de Salud.
S.P.V.-	Subcomités de Prevención y Verificación de la Seguridad en la Distribución de Gas.

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como finalidad el realizar un estudio sobre los beneficios de la utilización del gas natural como carburante para contribuir en la disminución de la contaminación en el Valle de México, y sobre las acciones que conjuntamente el gobierno y la sociedad han adoptado, así como la forma en que este energético debería regularse, ya que se propone la creación de un reglamento que contemple las disposiciones necesarias para la utilización del gas natural como carburante.

Este trabajo no pretende hacer una exposición de las posiciones ideológicas que se dieron históricamente con motivo de la transmisión del liberalismo de principios del siglo a los actuales sistemas económico-políticos que como resultado de dicha transformación se crearon, sino solamente dar un marco general a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de manera que se pueda entender su significado en el campo del Derecho Administrativo.

El gobierno a través de los Subcomités de Prevención y Verificación donde se encuentran representados diversos organismos tales como el Gobierno de los Estados(en la Ciudad de México es el Departamento del Distrito Federal), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, los cuerpos de Seguridad, Bomberos etc.; al tener una coordinación sobre las medidas adoptadas, sus resultados tendrán una repercusión más positiva en la sociedad, disminuyendo la contaminación ambiental.

La participación de la sociedad es imprescindible ante tales acciones, es necesario que la población adquiera una mayor educación en el uso del gas y de los energéticos que utiliza.

Los técnicos especialistas en la materia han afirmado que el gas es menos contaminante que la gasolina, de ahí que el Gobierno Federal ha instrumentado diversos programas a efecto de convertir flotillas de vehículos que funcionan con gasolina a gas, lo que ha tenido una repercusión positiva en el aire de la ciudad de México.

En el presente trabajo se realiza un estudio de las acciones que deberían tomarse en consideración en beneficio de la sociedad mexicana, tomando en cuenta que al ser éste un trabajo para optar por el título de licenciado en derecho, se analiza la mayor parte de la normatividad relacionada con el tema del gas.

En consecuencia, los antecedentes jurídicos de las normas vigentes reguladoras de ésta actividad se encuentran en la legislación destinada a la Industria Petrolera. Es el artículo 27 constitucional la fuente de las diversas leyes y reglamentos que han tenido vigencia en esta área jurídica y por lo tanto se analiza lo relacionado con ellas en materia de distribución de gas.

Agradezco a mi Universidad y a mis maestros la oportunidad de haber adquirido los conocimientos jurídicos que me servirán de arma para mi futuro desenvolvimiento profesional.

Emilia Araiza Hernández.

المحرر

CAPITULO I**CONCEPTOS FUNDAMENTALES.****A) Sociología y Derecho.- Sociología Jurídica.- Derecho Ecológico.**

En el contenido del presente trabajo se llevará a cabo un análisis socio-jurídico de la utilización del gas como carburante, por lo que considero de suma importancia el hacer mención de algunas definiciones de las distintas ciencias tanto jurídicas como sociales que se ven inmersas en el tema.

Revisando la historia del pensamiento sociológico, nos encontramos que no existe una concepción única y generalmente aceptada de lo que es y debe ser la sociología, ciencia que cuenta con métodos específicos para realizar sus estudios.

En la historia del pensamiento sociológico encontramos más bien una serie de corrientes de pensamiento, cada una de las cuales tiene algunos elementos que pueden ser especiales y que comparten con algunas posiciones teóricas diferentes. Esto es lo que ha permitido a los expositores de la historia de esta disciplina clasificar las teorías de los diversos autores en cuatro grandes rubros: a) la teoría funcional; b) la teoría del conflicto; c) la teoría del intercambio, y d) la teoría de la interacción y de los roles. Cada una de estos rubros, tiene ciertos conceptos básicos, que son compartidos por diversos autores y que, por ello, se les clasifica como miembro o parte de la rama de la sociología y que bajo cuyos conceptos caen diversas acepciones doctrinales.

Tomaremos el concepto de Max Weber quien define a la sociología de la siguiente forma: "Ciencia que pretende entender, interpretándola la acción social, para de esta manera explicarla casualmente en su desarrollo y efectos". (1)

Respecto a la definición que pueda mencionarse de lo que es el derecho, cabe señalar que independientemente de cualquier posición filosófica, es posible observar dos acepciones: 1) Como un sistema para regular la conducta humana, y 2) Como la literatura producida sobre este sistema.

Es posible encontrar otra acepción del derecho; y lo constituye el derecho subjetivo, entendido éste como facultad, atributo o prerrogativa que tiene alguien para exigir algo.

La doctrina en su totalidad, afirma que el derecho es un sistema que pretende indicar la forma en que se debe conducir el hombre; a partir de aquí lo demás son posiciones encontradas. García Máynez sostiene que el derecho en sentido objetivo es un conjunto de normas "preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades". Distingue al derecho y sus normas atribuyéndole las características de bilateral, coercible, externo y heterónomo. (2) Sin embargo considerando que es necesario el tener una acepción propia de lo que es el Derecho y para fines de sustentar nuestro criterio, y aunado a que nuestro sistema jurídico emana de la corriente de los pensadores que consideran, que como elemento básico del Derecho debe existir intrínsecamente la sanción descrita en la norma como elemento indispensable, considero que debe entenderse al Derecho como: el conjunto de normas impero-atributivas que postulan deberes condicionados por medio de la sanción coactiva.

(1) Weber, Max. Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pág. 5.

(2) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 33a. Ed., Porrúa, México, 1962, pág. 36.

El problema real que nos ocupa la sociología jurídica según Treves, es el de la relaciones entre derecho y sociedad, conceptos que no están bien definidos, debido a la controversia entre ellos. (3)

No obstante podría darse una definición como la siguiente de Podgorecki: es una ciencia que descubre, formula y verifica las relaciones de interdependencia entre el derecho y los demás factores de la vida social y, más precisamente, como la ciencia que explica el modo en que los factores demográficos, religiosos, económicos y políticos influyen sobre los cambios del Derecho y, viceversa, el modo en que el Derecho influye sobre el cambio de esos factores". (4)

El problema de la protección al medio ambiente es jurídico y aunque sea muy complejo y comprenda muchos campos, hay que contemplarlo sobre todo en sus implicaciones sociales, económicas y políticas.

Proteger al medio ambiente reviste caracteres mucho más urgentes en la época actual que hace siglos, cuando contaminaban los caballos en vez de los automóviles, e incluso no hace más de 15 años, que se empezó a tener conciencia de la gravedad del problema.

Debido a esto, debe considerarse como el derecho a la protección del medio ambiente lo siguiente: "es un conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto que pueda afectar, directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro. A veces tiene aspectos represivos de carácter penal". (5)

(3) Treves, Renato. Introducción a la Sociología del Derecho, trad. de Mammel Atienza, Madrid, Ediciones Taurus, 1978, pág. 21.

(4) Díaz, Elías. Sociología y Filosofía del Derecho, Madrid, Taurus Ediciones, 1980, pág. 177

(5) Cabrera Acevedo, Lucio. El Derecho de Protección al Ambiente, U.N.A.M., 1981, pág. 11.

B) Gas L.P.- Gas Natural.

El gas natural es la mezcla de hidrocarburos que se encuentra en fase gaseosa, cuya composición es principalmente metano y en menores cantidades etano, butano y propano.

El gas licuado de petróleo o gas L.P., es el combustible en cuya composición química predominan los hidrocarburos butano y propano o sus mezclas y que contiene propileno o butileno o mezclas de éstos como impurezas principales.⁽⁶⁾

C) Ubicación del Tema dentro de la Sociología.

Toda vez que el ser humano es "ser político", requiere de convivir en colectividad para cubrir sus necesidades y sus satisfactores, puesto que en forma individual jamás lo lograría. El hombre que se une en sociedad es un ser, como dijo Aristóteles, de naturaleza social, es decir un ser que, por una parte, necesita de la vida social para poder subsistir, pero, por otra, es un ser que se perfecciona dándose a los demás.

La sociedad se compone no de hombres aislados, sino de hombres previamente agrupados en familias, comunidades vecinales, comunidades profesionales, etc. Por esto se puede afirmar que la sociedad se compone de los grupos sociales intermedios. La vitalidad, unidad y vigor de una sociedad depende de la que tengan sus componentes, es decir de los grupos intermedios.

Es importante tener en cuenta esta realidad que el Estado se da en la sociedad; considerando que la base de la organización del Estado radica en el pueblo; y éste se compone de tres elementos que son: pueblo, gobierno y territorio.

(6) Reglamento de Distribución de Gas L.P., artículo 20, fracc. X, D.O. 25 de noviembre de 1993.

Ya que la sociología es la ciencia encargada de estudiar al ser humano dentro de la colectividad en que se encuentra inmerso, es a ella a quien le corresponde el conocer todo lo que el mismo realice en su entorno geográfico.

El ser humano para cubrir sus satisfactores se ve en la necesidad de explotar su medio ambiente, de esto se desprende el por qué la sociología interviene en forma directa con los acontecimientos que el ser humano realiza.

La sociología es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser afectivo.⁽⁷⁾

Tanto la sociología como el derecho son ciencias que en forma conjunta estudian y norman el comportamiento del hombre en general, regulándolo por medio de normas plasmadas en leyes, reglamentos, acuerdos, en fin; toda la gama de preceptos que ordenen el acontecer cotidiano del hombre.

Una de las actividades que el hombre realiza para vivir en la sociedad es la de transportarse y la de usar combustibles para poder cubrir sus necesidades, al llevar a cabo estas acciones ha venido deteriorando el medio ambiente en el cual habita, siendo necesaria la intervención de las ciencias tanto técnicas, científicas y sociales para normar sus acciones, es decir buscar en mejor aprovechamiento con el menor esfuerzo, pero siempre y cuando sea haga en beneficio de la sociedad.

Una de las acciones que los hombres han venido realizando, es la de buscar combustibles que satisfagan sus necesidades, tal es el caso de los hidrocarburos.

La utilización del gas como carburante tiene una repercusión social de suma importancia, debido a que este elemento tiene una combustión mas limpia que otros combustibles, por lo que el aire que respiramos se contamina en menor grado. Al ser el

(7) Recaséns Siches, Luis. Sociología. Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa. S.A., México. 1989, pág.4.

problema de la contaminación una situación que atañe a la sociedad en general, es menester que la sociología como ciencia estudiosa del ser humano así como de su conducta, intervenga en el estudio en forma directa respecto del uso racional y adecuado de los elementos que utiliza para vivir.

CAPITULO II**ANTECEDENTES****A) Historia de la Normatividad sobre el Gas.**

La relación jurídica, es producto de la realización del hecho previsto en la norma jurídica, ocasionando que entre los sujetos de Derecho que pueden ser dos o más, se haga obligatorio para el sujeto pasivo, el cumplimiento de la prestación que como resultado prevé la norma en su parte dispositiva.

Para determinar la naturaleza de la relación jurídica, se atiende generalmente a la posición que guardan entre sí los sujetos de Derecho, si se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana, la relación es de Derecho Privado. Es de Derecho Público si se establece entre un particular y el Estado, excepto si éste no actúa como tal o si los sujetos de la relación son dos entes públicos.

Un sector de la doctrina, por cierto algunas veces cuestionado, refiere también al Derecho Social, en donde el Estado pretende equilibrar las desigualdades económico-sociales a través de la norma, erigiéndose como un derecho protector y reivindicador de las clases económicamente débiles, como en el caso del Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, el Derecho de Protección al Consumidor ó incluso el Derecho Ecológico, materia de esta exposición, aunque esta clasificación que se hace del Derecho es para efectos meramente didácticos, pues en la práctica resulta criticable.

En el Derecho Administrativo la relación siempre es pública, pues toda actividad del Estado tiende a un fin público, aunque el acto concreto nos lleve a un beneficio

individual, como por ejemplo en el caso de la concesión para explotar un bien o servicio, otorgada por el Poder Ejecutivo.

La función administrativa a la que me refiero, crea relaciones de Derecho a través de sus acciones, estas relaciones se caracterizan por su objeto especial, es decir, la función del estado de administrar, que dan como resultado relaciones que están determinadas por las necesidades e intereses del o los administrados que en ella intervienen, algunos reciben educación gratuita, otros atención médica subsidiada, otros se benefician en el uso de bienes del dominio público, como agua, los parques, calles, etc.

El Derecho Administrativo deriva de la Constitución, cuyos principios fundamentales son: la división de poderes (en su ejercicio, porque el poder político es único e indivisible); la existencia de órdenes administrativas federales, estatales y municipales; y un conjunto de garantías individuales o derechos subjetivos a los ciudadanos de la República. Estos principios los trataré por separado:

La separación no implica una división absoluta, sino que, en su esfera cada poder es distinto, aun cuando íntimamente relacionado con los otros dos, así tenemos que el ejecutivo realiza funciones que en estricto sentido corresponden al legislativo, como la facultad reglamentaria, además de las actividades jurisdiccionales que el Ejecutivo realiza, aunque revisables jurídicamente, puede realizar actos administrativos internos como el designar a sus empleados, respecto de los tres poderes.

El sistema federal tiene como esencia, el que en un mismo país coexistan órdenes jurídicos, como el federal el estatal y el municipal, ejerciendo cada uno determinadas facultades, mismas que fueron distribuidas por la Constitución Federal.

Es característica indeclinable en este sistema "el instituir la supremacía del Derecho Federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los Tribunales para declarar dicha nulidad."⁽⁸⁾

Conviene hacer aquí la distinción entre federaciones que se formaron a partir de varios Estados independientes, que cedieron parte de sus potestades al Gobierno Federal, conservando todas las no cedidas expresamente; y de las federaciones que se formaron a partir de la decisión de un Estado centralista que se desprende de algunas de sus facultades para dar vida al conjunto de provincias que pasan a ser las facultades no otorgadas expresamente a los Estados, y que se entienden reservadas al Gobierno Federal. Aunque siempre se tiene en cuenta que "cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones."⁽⁹⁾

Otra de las características de este sistema es que "en la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central."⁽¹⁰⁾

La coexistencia de órdenes jurídicos implica la delimitación estrecha de los campos de acción de cada uno, pero también cierta flexibilidad "las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos..." "Sin embargo existe en la constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en

(8) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1980, págs. 106 y 107.

(9) Tena, Ramírez Felipe. *Op. Cit.*, pag. 113.

(10) *Idem.*

posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73... que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas... "son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas" (11), esta facultad tiene su fundamento en que "ningún axioma se haya asentado más claramente en la ley o en la razón que aquel que dice que donde se hace obligatorio el fin están autorizados los medios" (12)

Todo Estado, en justicia debe aceptar la preexistencia de ciertos derechos que le asisten al hombre, sea éste nativo del país en cuestión o no, de manera que al expresar los principios bajo los cuales se pretende convivir, en su Constitución, se debe reconocer por dicha ley positiva no sólo los derechos o garantías individuales que expresamente se enlisten y reglamenten, sino también todos "aquellos que la justicia natural acuerda a los hombres" (13) permitiendo el desarrollo armónico de todas las facultades de la persona humana, inteligente y libre, de todas las posibilidades de la vida social, económica y política.

Las garantías individuales se clasifican generalmente en libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, elemento éste que implica un conjunto de medios jurídicos que aseguran la preservación de los anteriores, sin el cual la consagración de estas garantías en la Constitución tendría eseaso valor práctico, ya que su observación implica una autolimitación en el ejercicio de la autoridad por los diferentes órganos estatales, respecto de los cuales la experiencia demuestra, tienden a lo contrario exactamente, puesto que siempre que se puede no respeta limitación a su actividad en el ejercicio del poder Estatal.

(11) *Idem.*, pag. 115 y 116

(12) *Idem.*, pág. 117

(13) Monnel y Duarte Isidro, *Estudios sobre Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México 1972, pág. 24.

Interpretar la ley es descubrir el sentido que encierra ⁽¹⁴⁾, la Constitución vigente en su artículo 14, párrafo IV, fija las reglas de interpretación jurídica en el Derecho Mexicano; establece "en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del Derecho."

Cuando la ley contempla clara y expresamente la situación a estudio no cabe la menor duda que dicha ley debe ser aplicada. Cuando existe una duda razonable respecto del sentido de la ley es cuando entran en uso las técnicas de interpretación. "El fin impuesto a las técnicas de interpretación de la ley es el descubrimiento de las valoraciones contenidas en las normas jurídicas."⁽¹⁵⁾

Se tiende a determinar los valores de justicia que trató de proteger el legislador, para lo cual, deben tomarse en cuenta las circunstancias históricas del momento en que se creó la ley, el estudio y la filosofía a que el legislador se adscribió. La última parte del párrafo IV que comento se refiere a la integración de la ley, situación que se da cuando no existe ley aplicable y se recurre a los principios generales del Derecho para construir una solución.

En el Derecho Administrativo la interpretación de la norma jurídica alcanza una importancia determinante, si tomamos en cuenta que es la Administración quien originaria y directamente la aplica, en un ámbito donde se enfrenta el interés público con el subjetivo o privado.

Las leyes administrativas deben interpretarse ya sea en un caso particular o para aplicaciones generales, tomando como valor supremo el interés público o general ya que este tipo de leyes protege directamente ese interés y de manera secundaria o indirecta el

(14) García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México 1973, pág. 327.

(15) Villoro Toranzo Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México 1966, pág. 264.

interés privado o subjetivo; este principio propicia que sean tribunales contenciosos administrativos y no judiciales quienes decidan las cuestiones litigiosas en este campo, pues los segundos están acostumbrados a tener por iguales a las partes y no tener presente que el Derecho Administrativo está llamado a valorar siempre, por encima del interés subjetivo, el interés de la colectividad, aún cuando sus actos son revisables en el recurso extraordinario de amparo, por el Poder Judicial y éste en su jurisprudencia asiente reglas al ejercicio de la potestad administrativa, que si bien, no son obligatorias para el Ejecutivo, son tomadas en cuenta por los funcionarios de la administración, para darle firmeza jurídica a sus actos.

Las fuentes formales del Derecho en general son tres: la creencia consuetudinaria de la obligatoriedad de una conducta; la expresión formal de dicha conducta, consagrándola en un texto obligatorio y; el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales. Es decir, la costumbre, la legislación y la jurisprudencia.

Por lo que toca en particular al Derecho Administrativo, además de las tres ya mencionadas, la doctrina es también fuente del Derecho, aunque de una manera indirecta y secundaria.

Como concepto de fuentes del Derecho Administrativo tomo el de "son todas las manifestaciones reales de las fuerzas creadoras que concurren a formarlo y las normas positivas o leyes en sentido sustancial." (16)

Los antecedentes jurídicos en materia de distribución de gas L.P., es un tema estrechamente vinculado al petróleo, ya que en un principio el uso del gas L.P., no fue generalizado sino más bien escaso, hasta principios de los años 40's.

(16) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. I., Ed. La Ley, S.A., Buenos Aires 1964, pág. 75.

La Constitución de 1917 mantuvo la estructura básica de la anterior de 1857, introduciendo importantes modificaciones de carácter social y dentro de los cambios más importantes fue la atribución a la Nación del dominio directo de todos los minerales que se encuentran en el subsuelo, entre los cuales definitivamente se encuentra el petróleo y sus derivados.

El párrafo Cuarto del artículo 27 Constitucional en su redacción original dispone que "Corresponde a la Nación el dominio directo ...de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos tales como ... el petróleo, y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos..."

El párrafo sexto dispone que: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas..."

Esta determinación de rescatar para la Nación el dominio directo de los minerales y riquezas del subsuelo, fue motivada en gran parte por las condiciones en que operaban y querían seguir operando en México, las compañías extranjeras de concesiones petroleras, otorgadas en el Porfiriato durante la vigencia de leyes que atribuían al superficiario la propiedad exclusiva de los depósitos de combustibles minerales del subsuelo (Códigos Mineros de 1884, 1892, y Leyes Petroleras de 1901 y 1909). La modificación del estado de cosas en la explotación del petróleo, emprendida en 1917 tuvo como era de esperarse, muy serias dificultades para llevarse a la práctica y 8 años después de iniciada se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el

ramo del petróleo y su reglamento (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1925 y 8 de abril de 1926, respectivamente). (17)

Esta ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional y su reglamento no contiene disposición alguna en cuanto a la distribución del gas L.P., al público o para servicio público, sólo consideran las condiciones bajo las cuales se podría establecer una planta de aprovechamiento de gas, refiriéndose principalmente al acatamiento de los reglamentos de higiene, seguridad y policía, a fin de preservar la vida y la salud de los empleados, operarios y vecinos; expresando desde ese entonces el deseo del gobierno mexicano de estimular por todos los medios el aprovechamiento del gas, prohibiendo en el reglamento a esta ley, el libre escape a la atmósfera de los gases "húmedos" que acompañan al petróleo, así como el uso de quemadores para destruirlos sin provecho alguno, (artículos 10 de la ley y 71 de su reglamento).

La no inclusión en estos ordenamientos de disposiciones relativas a la distribución de gas L.P., fue normal ya que como se ha dicho este combustible no tenía en esa época el uso generalizado que hoy en día tiene y su reglamentación, se construyó exclusivamente a verlo como un producto derivado de la explotación del petróleo.

El año de 1938 marca la nacionalización de la Industria Petrolera. Por decreto presidencial del 18 de marzo de ese año se decreta la expropiación por causa de utilidad pública a favor de la Nación, de todos los muebles e inmuebles propiedad de las compañías petroleras y en consecuencia de tal medida, se adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional para establecer que "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos no se expiden concesiones, sino que la explotación de estos productos se lleven a cabo por la Nación en la forma que lo

(17) Meyer Lorenzo, México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero, (1917-1942), Colegio de México, México 1972, págs. 123 y ss.

determine el estatuto Reglamentario que con posterioridad se dicte." Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de noviembre de 1940.

En esa misma fecha fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, acorde a esa reforma constitucional, derogando a la ley de 1925.

La Ley de 1940 asimila la explotación directa por la Nación del petróleo a la celebración de contratos con particulares mexicanos para que éstos, por compensaciones en efectivo o por porcentaje de los rendimientos, lleven a cabo dicha explotación, diferencia la explotación propiamente dicha de la construcción de refinerías, de oleoductos y la distribución del gas, establece un régimen de concesiones en la propia ley y posteriormente en su reglamento del 30 de noviembre de ese mismo año, y desde luego da el carácter de servicio público a la distribución de gas. En esta ley y su reglamento se percibe la idea del legislador de considerar que la distribución de gas debía ser complemento de la producción del mismo, y no el ser considerada en forma aislada, sino complementaria (artículo 80 del reglamento), idea que con el tiempo iba a ser modificada totalmente.

Esta ley y su reglamento tuvieron una vigencia en extremo corta (siete meses), en junio de 1941 es expedida una nueva ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, la ley en su artículo 3o, incluye expresamente a la distribución de gas como parte integrante de la industria petrolera y mantiene el régimen de concesión para su realización y su carácter de servicio público separando las actividades de distribución, almacenamiento, elaboración y transporte al establecer la necesidad de distintos tipos de concesión para cada una de estas actividades, que difieren en sus conceptos con las que actualmente se manejan, por ejemplo, en transporte sólo comprende el que se lleva a cabo por oleoductos y gasoductos, no contemplaba el

efectuado en remolque-tanque o carro-tanque de ferrocarril; en distribución sólo comprende la que se realiza por tubería o red de distribución para gas natural, no de gas licuado en recipientes portátiles o fijos, es decir sólo comprende la distribución del gas natural por medio de redes de distribución.

No es sino hasta diciembre de 1950 en que se expide el primer ordenamiento específico para la distribución de gas licuado de petróleo, como reglamento a la ley de 1941.

Este reglamento instituye el régimen de concesión para la distribución de gas L.P., incluye su aplicación para el aprovechamiento del gas, es decir, regula también las instalaciones que para consumirlo instalan los usuarios del mismo y abandona la orientación de regular exclusivamente el consumo de gas natural distribuido por red, de hecho este reglamento no regula la distribución de gas natural, y se adapta a una realidad consistente en la generalización del consumo de gas licuado de petróleo, distribuido a domicilio en recipientes portátiles o en recipientes fijos, instalados ex-profeso para contenerlo, ya que la instalación y operación de redes de distribución de gas natural o licuado no resulta cotejable.

En cuanto a los términos para la concesión en la prestación del servicio de distribución de gas L.P., su artículo 5o., distingue dos clases: el primero para almacenamiento y suministro; y el segundo sólo para suministro. El primer tipo de concesión da derecho, según el artículo 6o. a transportar el gas L.P., de los puntos de abastecimiento a una planta de almacenamiento, mediante remolque tanque o carro-tanque de ferrocarril; a construir y operar una planta de almacenamiento y bodegas de distribución y suministrar el combustible a los consumidores en recipientes portátiles o semifijos, mediante el uso de sistemas de transporte, digase mediante auto-tanque que inyecta el gas al tanque estacionario del consumidor o vehículo con plataforma para llevar

en ellos los recipientes portátiles. El segundo tipo de concesión da derecho a construir y usar hodegas de distribución y a suministrar gas L.P., a los consumidores en recipientes portátiles o semifijos, mediante el empleo de sistemas de transporte, es decir, utilizando auto-tanques o vehículos con plataforma.

El artículo 80. del reglamento establece el derecho de reversión al Estado, al término de la concesión, de las obras e instalaciones fijas que el concesionario destine al servicio concesionado, sin que aquél tenga que entregar compensación alguna por este concepto. Esta condición es característica del régimen de concesión y es la razón fundamental de permitir al concesionario hacer suyo un margen de dinero que le permita la amortización de su inversión y una ganancia razonable durante la vigencia de la concesión y al efecto de mantener un equilibrio económico se constituyó, en este caso, una comisión de tarifas integradas por servidores públicos y concesionarios. (Se creó por decreto presidencial la comisión de tarifas de electricidad y gas, como organismo público descentralizado, Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1949).

Hasta aquí los antecedentes jurídicos de la materia, en adelante trataré los ordenamientos legales que se encuentran vigentes a la fecha.

El liberalismo imperante en el siglo XIX, representado con la fórmula "laissez faire, laissez passer", cedió en el primer cuarto del siglo XX reconociendo que si bien los derechos del hombre son fundamentales, los derechos de la sociedad también son importantes. "Las grandes colectividades humanas, millones de seres humanos no pueden ser desamparados por el Estado, a pretexto de la protección de intereses particulares, que son legítimos en tanto no dañan los intereses sociales". (18)

Las formas por las cuales intenta el Estado lograr la protección de ese interés colectivo, nos dice el profesor Barreson en los momentos actuales, en los que el

(18) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, T. II. Ed. Porrúa, S.A., México 1976, pag. 296.

liberalismo del siglo XIX no es ya triunfante, dejando a un lado las economías planificadas, en donde el Estado asume el papel económico central y decisivo, podemos observar que la intervención del Estado en la economía es amplia y reviste múltiples formas:

- a).- El Estado fija "las reglas del juego" económico (por ejemplo instauro los contratos colectivos, fija la duración legal de la jornada de trabajo o dicta disposiciones relativas a la concentración de empresas).
- b).- El Estado interviene indirectamente en la actividad económica a través de la imposición y del gasto público, el control del dinero y la distribución del crédito.
- c).- El Estado coordina y financia una gran parte de la inversión total del país.
- d).- El Estado se hace cargo de un sector de la producción (sector público; por ejemplo las empresas nacionalizadas o las explotaciones públicas).
- e).- El Estado controla directa e indirectamente los precios y los tipos de cambio.
- f).- El Estado asegura la redistribución de la renta nacional.
- g).- El Estado es responsable del mantenimiento del pleno empleo y del crecimiento de la economía.

"En tales circunstancias se puede afirmar que el Estado es sujeto económico que opera asociado con los sujetos económicos individuales y los grupos. Desde este punto de vista, las economías del siglo XX son colectivas y mixtas".⁽¹⁹⁾

Las democracias occidentales, y entre éstas la mexicana, encuentran la adecuación del liberalismo a las necesidades actuales, a través del concepto de Estado de Bienestar.

(19) Citado por Serra Rojas Andrés, *Op. Cit.*, T. II, pág. 295.

"que se basa en el principio de que todo miembro de la comunidad, por el sólo hecho de ser una persona humana, tiene el derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población, sin discriminación alguna" . . . "Supone medidas de lucha contra monopolios y la exagerada libertad de industria y comercio" para promover "un abandono, por parte del Estado, del clásico *laissez-faire* del liberalismo, para internarse por los caminos de un creciente intervencionismo público, que no elimina la libre empresa, sino que la ayuda o, en casos extremos la sustituye, pero sin segar la fuente de la iniciativa privada" . . . "El Estado de Bienestar no cuenta con un cuerpo de doctrinas en forma bien organizada que señale las fórmulas necesarias para lograr el fin deseado. Se basa más bien en principios sugeridos por la experiencia misma de la vida social y política..." (20)

En este campo donde se unen economía y derecho al servicio de los grandes núcleos de población, proporcionando leyes que sean herramientas útiles para lograr la política económica del Estado, misma que se ha reflejado en una extensa legislación administrativa de contenido económico, que tiene una gran importancia en la Administración Pública.

La rama de legislación administrativa a que me refiero comprende muchas y muy variadas materias como son la agricultura, pesca, minería, productos, alimenticios, bebidas, textiles, calzados, madera, muebles, papel y sus productos, sustancias y productos químicos, productos derivados del petróleo, carbón y caucho, productos minerales no metálicos fabricación de maquinaria y accesorios, electricidad, gas y agua, comercio, etc. (21)

(20) González Urbe Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa S.A., México 1980, págs. 592 y 593.

(21) Para consultar los ordenamientos aplicables a estas materias ver Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., págs. 300 y ss.

La aplicación del Estado de Bienestar y su necesario intervencionismo público se enfrenta al hecho de que la Constitución de 1857 fue concebida conforme a los viejos principios liberales, y su contenido ideológico liberal, pasó a la Constitución casi sin modificación, salvo las ideas sociales contenidas en los artículos 27 y 123, y la adición que a cada garantía individual se le hizo, limitándolas en su contenido "un derecho ilimitado sería una concepción antisocial. La reglamentación o limitación del ejercicio de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social, reglamentar un derecho es limitarlo, es hacerlo compatible con el derecho de los demás dentro de la comunidad y con los intereses superiores de esta última". (22)

Le ha correspondido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el decidir entre estas dos ideas, liberalismo y estatismo, de las que ninguna está adoptada completamente por la Constitución, esta decisión del máximo tribunal ha sido en la mayoría de los casos, apoyando la intervención del Estado, confirmando la afiliación de nuestro país a la concepción del Estado de Bienestar "así se explican leyes como la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica". (23)

La exposición de motivos de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1950, nos dice "el análisis de la situación actual del mundo y de la irrefutable consideración de que a partir de la guerra anterior, pasando por el agudo ciclo de la posguerra, vive el mundo una anomalía de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato; en un propósito de salvaguardar (dentro de ese marco de inseguridad) los intereses económicos que puedan afectar a las grandes masas de población y sobre todo, la tendencia de adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia, las que ya han sido tomadas, entre otros países, por los Estados Unidos de

(22) Fallos de la Suprema Corte Argentina, citados por Balsa Rafael, El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo, Ed. Roque de Palma Editores, Buenos Aires 1957, pag. 102.

(23) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., T. II, pag. 288.

Norteamérica, que es al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mejor mercado, por lo que necesariamente habrán de repercutir en los más importantes renglones de la industria y del comercio nacionales con los consiguientes y graves trastornos en la economía de nuestro pueblo".

En este párrafo citado, se advierte ya la preocupación del Estado por proteger a las grandes masas de población contra un voraz comercio, que dirigido por intereses individuales puede forzar situaciones que le representen una ganancia desmedida, en perjuicio de los consumidores, obligándolos a pagar precios exagerados.

En congruencia con lo anterior, la exposición de motivos marca la finalidad de la ley citada, de la siguiente manera "encaminada a regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encausar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede respaldado el interés general de la nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad".

Es al expedir la Ley Sobre Atribuciones cuando nuestro país acepta y adopta la concepción del Estado de Bienestar comentado, ya que sustenta sus tendencias y admite que intenta conformarse al ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica que es "uno de los países en los que más típicamente se ha manifestado la figura del Estado de Bienestar" (24). Todo esto apoyado en la Ley sobre Atribuciones. Es el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México. (25)

Esta ley en su artículo 7o. dice "El Ejecutivo Federal tendrá facultades para dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de las mercancías mencionadas en

(24) González Urbe Héctor, Ob. Cit., pág. 592.

(25) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., T.II, pág.306

el artículo 1o. a fin de evitar que intermediarios innecesarios o excesivos provoquen el encarecimiento de los artículos". El gas L.P., queda comprendido, indudablemente, en las mercancías mencionadas en el artículo 1o. de esta ley, consecuencia de esto es que le es aplicable a la actividad de la distribución de este producto la ley comentada y el Ejecutivo Federal, ejerciendo la facultad que le confiere al artículo 7o. transcrito, expidió el Reglamento de la Distribución de Gas actualmente en vigor.

El 29 de marzo de 1969 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Distribución de Gas.

Este reglamento expedido por el Ejecutivo Federal con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional y en relación con los artículos 8o., fracción I y 14 fracciones XVI y XX, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (actualmente abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976), que dice: "velar por la seguridad de la colectividad frente a todos aquellos riesgos a los que a diario están expuestos sus miembros, y entre cuyos riesgos destacan los concernientes al almacenamiento, transporte y suministro de materias que por su naturaleza explosiva e inflamable son altamente peligrosos, como en especial lo es el gas licuado de petróleo..." Y también "... garantizar los intereses colectivos no solo controlando y vigilando desde el anterior punto de vista, la actividad de las empresas encargadas de dichos almacenamientos, transportes y suministros, sino también desde el aspecto de garantizar los intereses de los usuarios en la prestación a su favor de tan importante servicio público como es la distribución de aquel producto..."

La exposición de motivos transcrita señala a la actividad de la distribución de gas como un servicio público impropio, considera que satisface necesidades colectivas, pero la libra a la iniciativa particular, aunque la reglamenta. La considera de interés general y por tanto justifica la intervención del Estado en su desarrollo, imponiendo las normas

relativas a la organización de la distribución del citado combustible y sujetándola a la previa autorización y a la vigilancia administrativa.

Se entiende por autorización el acto administrativo que tiene por cumplidos los requisitos de idoneidad respecto de una persona física o moral, para la ejecución de una actividad que si bien beneficia al autorizado, ella implica un servicio público, se otorga en atención al interés público y solamente puede ser revocada por las causas que en general justifican las de las concesiones. (26)

Por medio de este reglamento se implementa un marco jurídico que encuadra a la actividad de la distribución de gas L.P., estableciendo las condiciones en que se debe efectuar (capacidad material o técnica) y los requisitos que deben cumplir las personas quienes la realizan (capacidad moral).

El Ejecutivo Federal expone dos razones que lo determinaron a expedir el reglamento, la primera es el riesgo que significa para la sociedad el manejo del gas L.P., en condiciones que no reúnen los requisitos mínimos de seguridad; la segunda razón es la necesidad de vigilar la prestación del servicio en cuanto a su regularidad, continuidad y oportunidad, pues lo considera un servicio público impropio, atendiendo a los intereses colectivos.

La exposición de motivos del reglamento marca el origen derivado de este ordenamiento respecto de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, al expresar que su fin es garantizar los intereses colectivos respecto de la prestación del servicio para lo cual exige que quienes lo presten obtengan la autorización correspondiente de la Secretaría de Industria y Comercio (ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) y se sometan a lo en él ordenado.

(26) Bielsa Refael, Ob. Cit., T. I, págs. 483 y 484.

El Reglamento de la Distribución de Gas es un ordenamiento que se orienta en la posición económico política del Estado de Bienestar, permite una intervención del Estado en la actividad de la distribución de gas, que en el sistema de contratismo imperante antes de la entrada en vigor del citado reglamento, no le era posible efectuar, puesto que no se contemplaba a esta actividad como un servicio público impropio y en consecuencia no existía un instrumento legal que otorgase facultades a una dependencia u órgano administrativo para que vigilara específicamente, la manera en que operaban los distribuidores y se prestaba el servicio al público usuario. Al no estatizar la actividad, sino dejar que la sigan prestando particulares, este reglamento incide en su orientación hacia la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y su concepción del Estado de Bienestar.

El artículo 1o. transitorio reglamentario dispone que "todas aquellas personas que al entrar en vigor el presente reglamento tengan interés en seguir realizando alguna de las actividades a que se refiere el artículo 8o. del mismo, deberán solicitar la autorización o permiso correspondiente en el plazo de 90 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor este ordenamiento".

En el artículo 7o. transitorio reglamentario impone una restricción a la libertad de comercio al exigir una autorización administrativa para poder distribuir gas, ya que establece que la distribución de gas L.P., por empresas particulares requerirá autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, y permiso cuando se haga por Petróleos Mexicanos.

El artículo 5o. constitucional, en su primer párrafo nos dice "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se violen los derechos de terceros, o por resolución

gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

A la fecha el H. Congreso de la Unión no ha formulado la ley reglamentaria u orgánica de la libertad de industria y comercio, lo que me lleva a considerar si en ausencia de esta ley el Ejecutivo Federal puede válidamente reglamentar el ejercicio de dicha garantía a través del Reglamento de Distribución de Gas, fundamentado en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, para lo cual se deben haber cumplido con los dos requisitos establecidos por el citado artículo 5o. constitucional, es decir que en el caso de la distribución de gas se ofendieran los derechos de la sociedad y que la resolución gubernativa (dígase Reglamento de la Distribución de Gas) se haya expedido en los términos que marca la ley.

Es éste un tema muy debatido, ya que como apunta Andrés Serra Rojas " el problema de la inconstitucionalidad de los reglamentos es de difícil solución, porque nos encontramos en la transición de un sistema liberal, que viene de 1857 y se conserva en algunos preceptos de la constitución, y un sistema estatista que contradice las afirmaciones liberales y extiende considerablemente en el campo de acción del Poder Público, con menoscabo de los derechos individuales. Dos intérpretes colocados en cada uno de estos sistemas, pueden encontrar buenos argumentos en pro y en contra de sus ideas." (27)

El primer requisito de los establecidos por el artículo 5o. constitucional, se cumple totalmente ya que explícitamente se consideró por el ejecutivo en la exposición de motivos citada que se ofenden los derechos de la sociedad al permitir, como lo permitía el régimen de contratismo, que la distribución de un producto de naturaleza explosiva e

(27) Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., T. I, pág. 197

inflamable y de un uso tan generalizado se llevase a cabo por personas o empresas que no estuvieren sujetas desde el primer momento, al cumplimiento de requisitos de seguridad por lo que toca al manejo del gas y a la constante revisión por el Gobierno en cuanto a la forma y tiempo de la prestación del servicio.

Por lo que toca al segundo requisito también se encuentra satisfecho por el Reglamento de la Distribución del Gas, ya que éste no contraría el espíritu de la ley que le dio origen, es decir la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y a su vez dicha ley, encuentra su apoyo en el artículo 28 constitucional, que en su parte relativa expresa: "las leyes fijarán las bases para imponer modalidades a la organización de la distribución de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para el consumo popular a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto."

A mayor abundamiento, a continuación me permito citar algunos argumentos que dan mayor solidez, aparte de la sustentación jurídica ya expresada, a la decisión del Ejecutivo de reglamentar la actividad de la distribución de gas L.P.

El tratadista Isidoro Montiel y Duarte al estudiar las garantías individuales contenidas en la Constitución de 1857, que consigna en similares términos que la actual, la garantía de libertad de comercio o industria, ⁽²⁸⁾ expone: "¿puede haber derechos de terceros que sirvan práctica y legalmente de límite a la libertad de profesión, industria o trabajo, y al derecho de aprovecharse de sus productos?".

Se contesta: "que en el caso de que se hieran los derechos de la sociedad, so pretexto de ejercer la libertad de trabajo, industria y profesión, en ese caso la autoridad

(28) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, expresa en su artículo 40: "todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto y para aprovecharse de sus productos. Ni uno, ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataquen a los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofenda los de la sociedad".

administrativa, que es la encargada de velar por los intereses públicos, será la que por medio de una providencia gubernativa, de hecho pueda impedir el ejercicio de aquélla libertad, atendándose a los términos marcados por la ley."

"Ahora bien, no estando expedida la ley orgánica relativa a este artículo, ¿podrá la autoridad administrativa impedir el ejercicio de algún trabajo, industria o profesión con motivo del perjuicio que de allí pueda resultar a la sociedad?", se responde: "indudablemente que sí..." (29)

Montiel y Duarte apela a una carencia de ley orgánica, que obliga al ejecutivo a reglamentar el ejercicio de dicha libertad atendiendo a que es el encargado de "velar por los intereses públicos", es decir, que como el poder judicial, el ejecutivo no puede dejar sin cumplir una función o fin del Estado por falta de ley, así como el primero no puede dejar de fallar por ausencia de ley, aunque a éste la obligación se la impone una ley y al segundo un principio de derecho, cuando falta la ley.

El doctor Ignacio Burgoa es de similar tendencia, y respecto del mismo tema señala "a un reglamento administrativo para reputarlo contraventor de la mencionada garantía, se le debe considerar bajo el aspecto de que él mismo, sin apoyarse en una ley propiamente dicha, consigne los casos en que el ejercicio de cualquier actividad lícita (pues la ilícita no constituye el derecho público subjetivo derivado de la propia garantía individual), puede dañar, perjudicar u ofender los derechos de la sociedad..." "Ahora bien, si dicho reglamento no veda o prohíbe el desempeño de tal actividad, sino que se contrae a establecer las bases o requisitos para su desarrollo..., no puede afirmarse que sea violatorio del artículo 4o. constitucional, porque no impide el ejercicio de la libertad de trabajo, sino condiciona éste a ciertas exigencias, las cuales, una vez satisfechas, lo expeditan..." "una cosa es vedar alguna actividad, o sea, prohibirla por modo absoluto,

(29) Montiel y Duarte Isidoro, Estudio Sobre Garantías Individuales, F.J. Porrúa, S.A., México 1972, págs. 208, 209 y 210.

lo cual sólo puede hacerse mediante una ley en sentido formal y material cuando se ofendan o lesionen los derechos de la sociedad, es decir, cuando se afecten los intereses públicos o sociales, y otra completamente distinta, reglamentar una libertad de trabajo específica, esto es, consignar los requisitos que deben colmarse para su desarrollo y establecer la vigilancia o el control gubernativo sobre ella, así como las causas o motivos de la impedición de su ejercicio porque tales requisitos dejen de satisfacerse, una vez llenados..." " La prohibición para que una actividad se despliegue debe implicar el contenido de una situación legal absoluta conforme al artículo 4o. constitucional, o sea, la consagración en una ley de los casos generales en que ninguna persona, llenando o no requisito alguno, puede desempeñarla por dañar los derechos de la sociedad o por lesionar los intereses públicos; en cambio, la reglamentación respecto de dicha actividad no entraña su exclusión de la libertad de trabajo, sino la prohibición relativa o contingente de que la persona concretamente considera, que no satisfaga o deje de satisfacer las exigencias reglamentarias, pueda desarrollarla..." " Y como la reglamentación del ejercicio de cualquier actividad específica de trabajo no importa su prohibición absoluta, ERGA OMNES, es decir, su exclusión de la conducta general del gobernado, el ordenamiento que la instituya (reglamento que puede expedirse, según el caso, por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados) no debe considerarse infractor del precepto que comentamos." (30)

El autor en cita distingue entre vedar y reglamentar, entendiendo por el primer vocablo, el excluir completa y terminantemente el desarrollo de una actividad considerada nociva para la sociedad y por ende contraria a los derechos de la misma, esta exclusión nos dice sólo puede hacerse válidamente por una ley expedida por el órgano legislativo, sea el federal o el local, según el caso. El vocablo reglamentar, este autor lo toma como el "establecer las bases y requisitos " para el desarrollo de la actividad considerada, acto

(30) Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, S.A., México 1965, págs. 2 y 295.

jurídico que puede efectuar válidamente el Poder Ejecutivo, sea federal o local según la materia. El fundamento de estas aseveraciones, nos dice Ignacio Burgoa, es que la reglamentación administrativa de diversas actividades particulares con vista a preservar el interés social o público no impide el ejercicio de la libertad de trabajo, sino condiciona éste a ciertas exigencias, las cuales una vez satisfechas, lo expeditan.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación le da mayor base a la opinión del jurista citado, sosteniendo de diversas ejecutorias la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para reglamentar el ejercicio de la libertad de comercio o trabajo.

LIBERTAD DE TRABAJO.- SU LIMITACION.

El artículo 4o. de la Constitución al establecer que la libertad de trabajo puede vedarse mediante resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad, indudablemente incluye los reglamentos gubernativos base de dicha resoluciones y, por tanto, las normas que éstos contengan y en que pueda fundarse aquella limitación, son lícitas, porque el artículo 4o. constitucional usa el vocablo ley en su sentido material, sin limitarlo, a su sentido formal, es decir, como norma general, vinculatoria y coactiva, sin considerar la fuente de la misma.

Amparo 2399/955. Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 1954-1955. Segunda sala, página 43.

LIBERTAD DE COMERCIO.

La libertad de comercio que establece como garantía el artículo 4o. constitucional, debe entenderse sin perjuicio de sujetarse a las disposiciones de interés público, que no contraviniendo su ejercicio, dicten las autoridades administrativas, para reglamentar su realización.

Amparo en Revisión 6628/1939. Tomo del Seminario Judicial de la Federación No. LXIII página 3293.

Tradicionalmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha sido el órgano administrativo encargado de vigilar el correcto desempeño de los distribuidores de gas, a través de los distintos regímenes jurídicos que esta actividad ha tenido, actualmente sigue siendo la encargada de llevar a cabo dicha función.

Como órgano de la Administración Pública Centralizada, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se encuentra regida por la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que tiene como fundamento jurídico el artículo 90 de nuestra Carta Magna.

El artículo 90 constitucional expresa en su primer párrafo: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..." Es la constitución el ordenamiento jurídico que regula la organización de la Administración Pública Mexicana, dando los lineamientos generales, y es el Derecho Administrativo el que regula pormenorizadamente la organización y actividades de cada órgano de la administración.

La centralización es "la creación de un centro de coordinación y de unificación en la administración del Estado, gracias a la existencia de un personal dedicado y jerarquizado." (31)

Los supuestos de la centralización administrativa son, siguiendo a Serra Rojas:

(31) Hauriou M., Principios de derecho público y constitucional. 2a. edición. Reus. Madrid.

1.- El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y estos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia.

2.- La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración que coordina y vincula a los demás órganos públicos.

3.- Las facultades de mando y decisión se concretan en el Poder Ejecutivo. Todas las autoridades inferiores obran en su nombre y por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica.

La Administración Pública centralizada organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que comprende a través del principio de jerarquía, que es "la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante poder de subordinación, para asegurar unidad en la acción." (32)

Es una estructura piramidal que tiene en su vértice al Presidente de la República, que vigila y controla los actos de sus subordinados aplicando los procedimientos de concentración de: la coacción, del poder de decisión, de la competencia técnica, del poder de nombramiento, del poder de vigilancia, del poder disciplinario y del poder para resolver conflictos de competencia.

La concentración de la coacción en manos de la Administración Central del Estado consiste en que sólo ésta tiene la facultad de dictar las disposiciones ejecutivas y de hacerlas ejecutar por el procedimiento de acción de oficio, supone la concentración de la fuerza pública.

(32) Sayaguez Laso Enrique, Citado por Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., T. I., pág. 478.

La concentración del poder de decisión y la competencia técnica supone una diferenciación y separación previa entre la decisión por una parte y de otra, la preparación o ejecución de la decisión. No es el mismo órgano el encargado de preparar las decisiones, de tomarlas y ejecutarlas. El órgano decisorio debe ser descargado de los múltiples cuidados de la preparación y ejecución de los negocios.

Como derivado del ejercicio del principio de jerarquía, el funcionario o empleado público tiene sobre sus inferiores diversas facultades, que son:

- a).- La facultad de dictar órdenes y circulares.
- b).- La facultad de vigilancia sobre los inferiores, (informaciones, rendiciones de cuentas, etc.)
- c).- El poder disciplinario.
- d).- La facultad de revisión de los actos de los inferiores.
- e).- La facultad de decidir en los conflictos de competencia entre los inferiores, ya sea que dos o más se estimen competentes, o bien, ninguno acepte la competencia propia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional es el ordenamiento que regula específicamente la competencia de las Secretarías de Estado, distribuyendo las funciones que tiene cada una, siendo así el único instrumento legal que establece respecto de la administración pública centralizada, la distribución del cúmulo de negocios que atañen al Ejecutivo Federal, puesto que para el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República existen leyes orgánicas específicas que regulan dichos órganos administrativos y para la Administración Paraestatal Federal, recientemente se publicó la Ley Federal de las

Entidades Paraestatales, que regula con mayor detalle la organización, funcionamiento y control de estas entidades administrativas. Para lograr concordancia con las nuevas normas que la citada ley contiene, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986), por lo que ésta última perdió su carácter de reglamentaria del artículo 90 constitucional en materia de Administración Paraestatal Federal.

Es el artículo 34 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el que da competencia a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las diferentes áreas en que interviene. Para este trabajo interesa exclusivamente la fracción XXI que establece "Art. 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXI.- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de la transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas;" Así la Secretaría mencionada, es la encargada de "intervenir en la distribución de gas", para lo cual necesita una unidad administrativa que tenga, dentro de todo el organigrama, específicamente la función de realizar esa intervención

En términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que textualmente dice " En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias ", el Jefe del Ejecutivo Federal expidió el 16 de marzo de 1989 el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.(El vigente es del 1o. de abril de 1993).

El reglamento interior mencionado, expedido con fundamento en los citados artículos 18 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 atribuye a la Dirección General de Inspección y Vigilancia las facultades para

practicar visitas, inspecciones y requerir información para comprobar y vigilar el cumplimiento, entre otros ordenamientos, del Reglamento para la Distribución del Gas, calificar y en su caso sancionar con base en las actas que se levanten con motivo de dicha comprobación y vigilancia, y aplicar el Reglamento de la Distribución del Gas y demás disposiciones relativas respecto de las autorizaciones y la proyección y ejecución de las obras relacionadas.

En efecto, el citado artículo 26 dispone: "... son atribuciones de la Dirección General de Gas: I.- Practicar visitas, inspecciones y requerir datos e informes para comprobar y vigilar el cumplimiento de las diversas disposiciones que aplica la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, particularmente de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, de la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, del Reglamento de la Distribución de Gas, de los Reglamentos de las Leyes antes citadas y demás disposiciones aplicables; II.- Sancionar las actas y demás constancias que se levanten con motivo de lo dispuesto en la fracción precedente...; XI.- Aplicar el Reglamento de la Distribución de Gas y demás disposiciones relativas por lo que hace a las autorizaciones para el almacenamiento, transporte y suministro en general de dicho energético, a la proyección y ejecución de las obras relacionadas con el servicio público de distribución de gas y a las disposiciones jurídicas y técnicas que deban observarse por suministradores y usuarios en relación con el gas L.P. y natural, así como imponer las sanciones que procedan por inobservancia o violación a tales disposiciones."

Es así como el Derecho Administrativo regula el desarrollo de la distribución de gas, como servicio público impropio que es, atribuyendo a un órgano administrativo las facultades para vigilar y comprobar las condiciones en que se presta por cuanto a regularidades y oportunidad, en cuanto al factor seguridad respecto a las instalaciones y

equipo con que se presta el servicio y se utiliza el gas por los usuarios, y dando facultades para imponer sanciones en los casos de inobservancia o violación a los ordenamientos respectivos, aplicando inclusive la máxima sanción consistente en la revocación de la autorización o clausura de los equipos e instalaciones que no cumplan los requisitos legales y de seguridad aplicables.

La Dirección General de Gas, como unidad administrativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tiene competencia para aplicar los instructivos del Reglamento de la Distribución de Gas, que son:

- a).- Instructivo para la proyección y ejecución de obras e instalaciones relativas a plantas de almacenamiento de gas licuado de petróleo.
- b).- Instructivo para el diseño de estacionamientos de auto-tanques para transportar gas L.P., y camiones repartidores de recipientes portátiles incluyendo talleres de reparación;
- c).- Instructivo para el diseño y ejecución de instalaciones de aprovechamiento de gas licuado de petróleo;
- d).- Instructivo para el diseño y construcción de estaciones de gas;
- e).- Instructivo para dar cumplimiento al Acuerdo del 24 de mayo de 1965, relativo a la autorización de uso de los recipientes para almacenamiento de gas L.P., destinados a las plantas de distribución y estaciones de aprovisionamiento de vehículos y de los recipientes para transporte de gas L.P., montados permanentemente en camiones, semirremolques o remolques.

Por lo que toca a la idoneidad de las personas que proyectan y realizan las instalaciones para el almacenamiento, conducción y aprovechamiento de gas y de la maquinaria, aparatos y equipos en general destinados al uso del gas, es la Dirección

General de Gas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la encargada de examinar, registrar, dictaminar y autorizar en términos del artículo 21 fracciones X y XI del Reglamento Interior correspondiente, que expresa textualmente: "... son atribuciones de la Dirección General de Normas: X.- Dictaminar, previa las pruebas que se requieran, la maquinaria, aparatos, tubería, artefactos, instrumentos, dispositivos y accesorios destinados al uso de energía eléctrica o gas L.P., o natural, así como autorizar su fabricación, venta y uso; XI.- Examinar y, en su caso, para proyectar y construir las instalaciones eléctricas de gas."

En ejercicio de las citadas facultades la Dirección General expide las normas y especificaciones mexicanas, que en materia de gas consisten en la aplicación de conocimientos técnicos y científicos en la construcción y uso del equipo destinado a la conducción, trasiego, almacenamiento y consumo de gas, para asegurar que la construcción y uso de dicho equipo sea óptima. En cuanto al uso de equipo de fabricación extranjera, autorizar su venta y uso, siempre que cumpla con los requisitos que para al nacional existan.

Esta Dirección General está facultada por la fracción XI del artículo 21 citado, para aplicar un instructivo del reglamento de distribución de gas, único que la Dirección de Inspección y vigilancia no aplica, es el "instructivo que norma las funciones de los técnicos responsables en materia de gas L.P., y natural", ordenamiento que fija los temas que como mínimo deben dominar las diversas clases de técnicos, desde quienes proyectan y construyen grandes sistemas de almacenamiento, trasiego y conducción del gas, hasta quienes instalan aparatos domésticos de consumo del mismo.

Como se ha dicho, el Estado considera que la regulación del precio del gas es un aspecto imprescindible respecto del servicio público impropio que constituye la distribución de gas, en consecuencia ha emitido un ordenamiento que faculta a la unidad

administrativa, para en ese aspecto fijar los precios oficiales y dictaminar respecto de las solicitudes que se le presenten para modificar los precios establecidos, previo estudio o investigación efectuado en términos del artículo 1o. del Reglamento de los Artículos 2o., 3o., 4o., 8o., 11, 13, 14, 16 al 20 de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicado en el Diario Oficial de 10 de enero de 1951, reformado por decreto publicado el 21 de octubre de 1977 en el mismo órgano de difusión, que en lo conducente expresa "la Secretaría de Comercio Fomento Industrial realizará los estudios e investigaciones necesarias para decretar los precios máximos que procedan... Los estudios deberán comprender los costos de producción, comercialización y distribución, tomando en cuenta la inversión prudente de capital, así como la utilidad razonable que a juicio de la Secretaría deba reconocerse al productor y al comerciante... Los estudios y resoluciones relativos a artículos de consumo generalizado podrán concretarse a precios máximos de aplicación en toda la República, en zonas o en localidades determinadas, así como a períodos de vigencia definidos... La determinación de la utilidad razonable deberá hacerse considerando el monto y la justificación, a juicio de la Secretaría, de los costos de producción y distribución y de las inversiones realizadas; en el nivel y características de dichos costos e inversiones en aquellas empresas que operen con la mayor eficiencia dentro de la rama correspondiente; las peculiaridades del mercado y los demás elementos que a juicio de la propia Secretaría deban tomarse en cuenta para fijar el rendimiento adecuado, buscando un equilibrio entre los costos, las utilidades razonables, el nivel general de precios y los intereses de los consumidores."

Las tres Direcciones Generales citadas son las unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que tienen facultades para intervenir en la actividad de la distribución de gas.

El Estado, a través de la Secretaría mencionada, regula y vigila los tres aspectos de la distribución de gas, que en su calidad de servicio público impropio, tiene como esenciales para satisfacer el interés colectivo que la prestación del servicio debe cumplir:

- 1o.- La Seguridad;
- 2o.- La Forma y tiempo de la prestación, y
- 3o.- El precio controlado.

El aspecto de la seguridad se divide en tres partes: el respeto al equipo material, la relativa a la capacidad técnica de las personas que intervienen en la proyección y ejecución de obras relativas. Las dos primeras partes son controladas por la Dirección General de Gas. La tercera parte del aspecto de la seguridad, consiste en la obligación de obtener de la Dirección General de Gas una autorización de uso y funcionamiento para poder usar un equipo, o instalación de gas, lo que presupone la revisión del proyecto, y en caso de su aprobación el grado de seguridad máximo.

El segundo aspecto, forma y tiempo de la prestación, es realizado mediante la vigilancia del cumplimiento de los diversos ordenamientos jurídicos que establecen las cantidades, precio, modo de venta, presentación, obligaciones del proveedor y del consumidor, término para suministrar el gas y en general las condiciones y requisitos de régimen de autorizaciones en que los distribuidores deben operar.

El tercer aspecto se refiere al precio oficial del gas, este aspecto es de mucha importancia tanto para los usuarios como para los distribuidores y el Estado, para los primeros en virtud de que siendo el gas un artículo de consumo generalizado, la gran mayoría de los mexicanos lo consume a diario y su precio afecta necesariamente la economía familiar; para el distribuidor es también un tema determinante, ya que en el precio que fije la autoridad administrativa se contiene el margen de comercialización del que vive y por último, para el Estado es importante este aspecto ya que es aquí donde

expresa su política económica respecto de la venta del producto y además, porque uno de sus fines es buscar el equilibrio entre los costos, las utilidades razonables, el nivel general del precio y los intereses de los consumidores.

La premisa de tener en un mismo plano de igualdad a consumidores y productores e intermediarios, imperante en tanto tuvieron vigencia los principios del liberalismo puro, ha dejado de tener validez, "la formación de una mentalidad consumista ha colocado al proveedor de bienes y servicios en un plan de franca superioridad frente a una sociedad enajenada hacia el consumo." (33)

En efecto, mientras el liberalismo fue la práctica generalizada, "las transacciones y relaciones comerciales se concebían como un vínculo entre particulares, vendedor y comprador, cuya repercusión no tenía más que un impacto limitado a esas partes". (34) Al respecto Barrera Graff nos dice: "otra característica de esta época liberal, que se manifiesta tanto en la política como en la economía y el derecho, es el principio de la autorregulación de las necesidades y la libre composición de las transacciones; el principio *laissez-faire* que prohíbe el intervencionismo estatal y que deja al juego de la oferta y la demanda el arreglo de las diferencias de las partes." (35)

El cambio de este tipo de relación comercial se da cuando "con la aparición de la producción en masa y de economía de escala, la identificación de un comprador frente a un vendedor individual, cada uno responsable de sus obligaciones, se va perdiendo. La relación comercial tiende a despersonalizar y así aparece la transacción comercial

(33) Jiménez Cosulich Ma. de Lourdes, Protección al Consumidor en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 10, págs. 321, 322, 349.

(34) Ob. Cit., pag. 323.

(35) Barrera Graff Jorge, La Ley de Protección al Consumidor, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 8, págs. 179 y 810.

moderna que vincula a una corporación o empresa con un gran número de consumidores en una forma cada vez más distante." (36).

Este nuevo tipo de relación comercial tiene como característica el perjudicar en mayor medida a los sectores de población con menos recursos económicos, haciendo que haya algo de verdad en el dicho "el pobre paga más", al respecto Guido Alpa nos dice "el más vulnerable es el consumidor que ocupa los últimos peldaños de la escala social; puesto que posee menos dinero y es menos capaz de administrar aquél con el que cuenta, debe comprar en pequeñas cantidades y el hecho de estar mal informado y escasamente instruido hace que sea más vulnerable a las campañas publicitarias masivas." (37)

Es en este ambiente en que el Estado Mexicano, actuando dentro de la orientación político económico del modelo del "Estado de Bienestar", tema que fue tratado con anterioridad en este trabajo, "sigue siendo su política de velar por el interés de las mayorías oprimidas, vio la necesidad de intervenir en un área en que la desigualdad e injusticia tendían a aumentar, ocasionando cada vez más y mayores perjuicios a las grandes masas de consumidores que se ven manipulados por los aparatos productivos y distributivos del comercio moderno, así como imposibilitados de ejercer y exigir plenamente sus derechos, ya que el sistema jurídico tendía a dar mayor protección al empresario, productor o comerciante." (38)

La Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, reformada por decreto presidencial publicado en el mismo órgano de difusión del 7 de febrero de 1985, es el ordenamiento jurídico que viene a instituir en México el derecho de protección al consumidor, cuyo objeto es: "la defensa de las grandes mayorías de consumidores contra los abusos de que venían siendo

(36) Jiménez Codinach M. de Lourdes, Ob. Cit., pág. 323.

(37) Alpa Guido, La Protección del Consumidor en Europa. Modelo de legislación Estatal y Directiva de la Comunidad Económica Europea, en la Protección del Consumidor, Ed. Nueva Imagen, S.A., México 1981, pág. 19.

(38) Jiménez Codinach M. de Lourdes, Ob. Cit., pág. 330.

víctimas por parte de los proveedores, comerciantes, e intermediarios de bienes y servicios." (39)

Esta disciplina jurídica, al decir de Barrera Graff, se ubica en el derecho privado porque "a semejanza de las del derecho familiar o laboral, regulan situaciones y relaciones entre particulares"⁽⁴⁰⁾, asimismo, el citado autor sostiene categóricamente que el derecho del consumidor forma parte del derecho mercantil, porque: "las relaciones económicas entre el productor y el consumidor, tanto si se establecen directamente, como si funcionan a través de intermediarios, es decir, la cadena de consumo, a partir de la elaboración del producto por la empresa del fabricante hasta el último eslabón, el usuario o consumidor, es lo que constituye jurídicamente, el comercio."⁽⁴¹⁾; aunque cabe aclarar que, como ya se expresó en otra parte de este trabajo, cierto sector la ubica dentro del Derecho Social.

Actualmente el fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor lo constituye el artículo 28 de la Carta Magna, que en lo conducente, textualmente nos dice: "la ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el mejor cuidado de sus intereses." Y la fracción X del artículo 73, nos dice que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en toda la República sobre comercio.

La Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo descentralizado forma parte de la Administración Pública Paraestatal y fue creada en términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta al Congreso de la Unión para crear dichos organismos. El fundamento constitucional de esta facultad del Congreso de la Unión, deriva del artículo 90 de la misma, que expresa que la Ley

(39) *Idem*, Pág. 323.

(40) Barrera Graff Jorge, *Ob. Cit.*, pág. 182.

(41) *Ibidem*.

Orgánica que expida el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, en su artículo 14 clasifica a los organismos descentralizados por su objeto. La institución comentada, se encuadra en lo previsto por la fracción II de dicha norma, que dice: artículo 14... "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: II.- La prestación de un servicio público social..."

El artículo 3o. de esta ley dispone: Artículo 3o.-" Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas... " "... La Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia del presente ordenamiento..." Tenemos entonces que el legislador considera a esta institución como un organismo autónomo al que no es posible sujetar a la vigilancia y control que se establece en la ley que se comenta, sin desvirtuar dicha autonomía.

En efecto, la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado, federal y autónomo. Como tal tiene los caracteres esenciales de un organismo descentralizado, que son, según Bielsa: a).- personalidad de derecho público; b).- atribución de ejercer funciones de una parte de la administración del Estado, de acuerdo con dos reglas: 1a. ejercer esa administración en nombre propio; 2a. ejercerla dentro de los límites señalados por la ley ⁽⁴²⁾ El carácter de autónomo se lo otorga el legislador en el artículo 60, fracciones III y IV de la Ley de su creación, ya que atribuye al Procurador Federal del Consumidor las atribuciones de "crear las unidades técnicas y

(42) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T.I., Ed. la Ley, S.A., Buenos Aires 1964, pág. 249.

administrativas que se requieren para el buen funcionamiento de la Procuraduría" y "expedir los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de la institución", con lo que adquiere el carácter de autónomo puesto que, siguiendo a Bielsa, si al organismo descentralizado se le confiere además de su propia administración, este se convierte en autónomo. (43)

La Procuraduría Federal del Consumidor es una institución que tiene como inspiración las formas que los países altamente industrializados han adoptado para atacar el problema de la relación proveedor - consumidor. En México el legislador escogió el modelo de protección al consumidor que se basa en el control administrativo. Guido Alpa (44) nos señala que la Comunidad Económica Europea ha encontrado tres de estos modelos; el primero es la autoprotección que supone la acción de los consumidores individualmente o como miembros de asociaciones, este modelo se ha afirmado sobre todo en los países social demócratas; el segundo modelo consiste en el control judicial, que aunque es el más difundido en aquel continente, es el menos recomendable, al decir del autor en cita, puesto que presenta inconvenientes: al quedar confiado a la administración autónoma de las cortes, están expuestos a tendencias contrastante, a inversiones de enfoques jurisprudenciales o a la despreocupada repetición de normas consolidadas, independientemente de que en un terreno de estricto derecho, los intereses de los consumidores son aplastados por los principios generales de autonomía de negociación, libertad contractual y ninguna responsabilidad sin culpa, que hacen que resulten en extremo débiles los instrumentos destinados a proteger al consumidor; el tercero y último modelo es el control administrativo, que ofrece dos alternativas, una que supone un organismo centralizado, otra que supone un organismo independiente (autónomo), con funciones propias, no centralizado.

(43) *Ibidem*.

(44) Alpa Guido, *Ob. Cit.*, pág. 26 y sigs.

Es esta última alternativa la aceptada por el legislador nacional, abarcando también los principales tipos de legislación protectora del consumidor, (45) que consisten en: a).- Legislación económica, que comprende la regulación y sanción de medidas publicitarias impropias; obligación del comerciante a informar lo referente a precio y propiedades de los bienes y; lo concerniente a seguridad respecto a mercancías que impliquen un riesgo especial en su uso. b).- legislación de derecho civil, en este aspecto se trata de completar la legislación tradicional con reglas que otorgan a los consumidores derechos inalienables, respecto de garantías, créditos y ventas a domicilio. c).- legislación de derecho procesal, consiste en crear formas más simples para el conocimiento de los conflictos de menor garantía referentes a reclamaciones por defectos o demoras. El principio aplicado consiste en que nadie, por razones económicas, se vea impedido a poder hacer valer sus derechos.

Para efectos del presente trabajo interesa a las funciones que desempeña la Procuraduría Federal del Consumidor, en relación con la distribución de gas, en su carácter de conciliador o, en caso de que lo acepten las partes, de árbitro.

Dado su objeto, esta institución es la llamada a ser la receptora de las inconformidades de los usuarios de gas, además por su estructura y los procedimientos que aplica, puede en un momento dado ofrecer soluciones rápidas, concretas e individuales a las reclamaciones planteadas ante ella, que en la materia que nos ocupa son generalmente con motivo de demoras en el suministro y surtido de recipientes portátiles en mal estado, que por su propia naturaleza hacen imposible o por práctico en términos económicos el presentarlas ante las autoridades judiciales. También la Procuraduría es un instrumento de importancia en la detección de modalidades y ordenamientos jurídicos que regulan la distribución que han quedado anacrónicos, en atención a las variaciones

(45) Bernitz ULF, *La Protección al Consumidor, Propósitos, métodos y líneas evolutivas en la Legislación Nórdica, en especial Sueca, de Protección al Consumidor, en La Protección al Consumidor, Ed. Nueva Imagen, S.A., México 1981, págs. 113 a 125.*

económicas y de mercado que atraviesa el país, quedando obsoletos. Cuando de su experiencia resultante del diario trato de los problemas, detecte uno o varios de características generales puede, en ejercicio de sus atribuciones, proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las que se encuentren vigentes, tendientes a evitar prácticas en la prestación de servicios que afectan a los consumidores, como en el presente caso todo lo referente a la distribución del servicio de gas natural y de gas licuado de petróleo. (artículo 59, fracción IV).

CAPITULO III**PROYECTOS DE LA ADMINISTRACION ACTUAL EN TORNO AL
APROVECHAMIENTO DEL GAS****A) Construcción de Plantas.**

Se ha estado usando combustible alternativo a la gasolina, como lo es el gas natural y el gas L.P., desde enero de 1992, sin grandes logros. El gas L.P., se usa en forma extraoficial desde hace 10 años pero sin convertidores catalíticos, con un aditivo que es contaminante y en vehículos de circulación continua, por lo que esto no disminuye de ninguna forma los índices de contaminación al aire.

En algunas ciudades del mundo, como Taipei y Chicago se están llevando a cabo programas donde los taxis utilizan gas natural y L.P., como energético para la movilización de sus vehículos.

Actualmente el que conocemos como gas para carburación, es al gas L.P., el cual no cuenta con los beneficios ni la seguridad que puede dar el usar el gas natural licuado o metano líquido.

Hay convenios para poder trabajar actualmente sobre este proyecto, ya que no se cuenta con la normatividad oficial mexicana (NOM), estos convenios están basados en leyes extranjeras y son de uso temporal mientras no se legisle en México sobre esta materia en específico

En el caso de las 775 plantas de almacenamiento de gas L.P., que existen aproximadamente, se cuenta con dispositivos y mecanismos adecuados para el llenado y vaciado de sus tanques de almacenamiento. En las zonas de almacenamiento se

incorporan todos los elementos mecánicos que conforman el área de la planta donde se conserva el gas L.P., previamente a su distribución.

El sistema de manejo incluye los dispositivos para el manejo de gas L.P., como son los relacionados con el llenado de cilindros, asimismo dentro de los manuales se encuentra de manera específica el buen estado en general de la planta en lo tocante a sus edificios y construcciones, incluyendo sus sistemas eléctricos, contra incendios, señalización ⁽⁴⁶⁾, y delimitación de áreas, en cuanto a su distribución geométrica interna y a las distancias que guarda exteriormente hacia otras edificaciones.

Respecto a su situación jurídica se tiene que contar con autorizaciones y permisos, los cuales son otorgados una vez hecho el análisis jurídico y administrativo de la planta en cuanto a los requisitos federales, estatales y municipales que avalen su funcionamiento y ubicación.

El gas natural en su composición consta en mayor proporción de metano que de otros elementos, este elemento es un gas que viene de la descomposición de la materia orgánica .

Existen suficientes reservas en el subsuelo, de acuerdo a informes proporcionados por Pemex para el suministro de metano líquido, pero es eminentemente necesario la implantación de plantas para poderlo producir.

El gas natural licuado o metano es más limpio y más puro que otros combustibles por lo que en su combustión no afecta al ambiente a diferencia de los que provienen del petróleo.

(46) Comprende todos aquellos elementos visuales que permiten incrementar el nivel de seguridad de las plantas de almacenamiento.

Este gas tuvo mucha influencia en la industria química como materia prima, tiene muchos años de usarse. Cuando se empezó a descubrir sus beneficios fue entonces cuando se le dio importancia como combustible.

Para que el gas natural pueda ser utilizado como combustible y el índice de contaminación producido por vehículos baje, se tiene que elaborar un plan de acciones para aplicarlo y que funcione de la mejor manera posible.

Este plan ya se tiene contemplado y trabajan en coordinación los diferentes organismos gubernamentales relacionados con este tema como lo son el D.D.F., la SECOFI, PEMEX, etc.

Uno de los puntos medulares para que se aplique este proyecto sería la creación de plantas para la elaboración de gas natural.

En México hay ya un proyecto de planta de gas natural en Huehuetoca, que suministrará de este combustible a la ciudad de México. En esta planta se pretende separar por medio de la licuefacción el gas metano del gas natural, el cual en su composición consta de un 80% de metano y en el otro 20% de diferentes gases que también podrían ser aprovechados para distintos usos.⁽⁴⁷⁾

Por lo anterior para la construcción de plantas para la creación y almacenamiento de gas natural tienen que intervenir diferentes factores. El factor económico, debido a que la creación de estas plantas representa una inversión muy fuerte, podría pensarse en financiamientos bancarios a particulares, que en coordinación con organismos como Pemex se puedan establecer y cumplir con toda la normatividad establecida para plantas de este género.

(47) Pemex en su rama de gas cuenta con el área destinada a Gas Licuado de Petróleo, Gas Natural y Petroquímica Asociada.

Sociedades con inversiones extranjeras que cumplan con lo establecido por las leyes mexicanas, para la creación de las mismas; podrán generar nuevos empleos para los mexicanos, garantizando dinero a través de distintos aspectos como son el pago de impuestos, pago por concesiones, o por el otorgamiento de permisos, licencias, etc., todo lo que pueda generar dinero para el país.

Desde el punto de vista legal, se tienen que diseñar normas de estructuración de plantas y de seguridad con base en la Ley Federal de Metrología y Normalización. Esta ley de reciente creación, (48) dentro de sus figuras establece la creación de las unidades de verificación que tendrán que sujetarse a las Normas Oficiales Mexicanas.

Para el otorgamiento del permiso correspondiente para poner una planta de este tipo, tendrá que depender de varias causas, como el que se establezca en un lugar donde no cause trastornos ecológicos ni sociales, con grados de seguridad adecuados, con una estructura de construcción adecuada, tomando en cuenta para su almacenamiento y distribución los adelantos técnicos que pueda tener desarrollado Pemex u otra institución a nivel mundial en la materia.

De no cumplir con lo establecido con la NOM se le podrá sancionar no solo con la inhabilitación de las instalaciones, sino incluso con multa de hasta 20000 veces el salario mínimo vigente. (49)

De esta manera consideraríamos un gran adelanto en esta materia, la creación de plantas de gas natural para su elaboración y almacenamiento, ya que su creación es uno de los objetivos medulares en este proyecto.

(48) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992.

(49) Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Art.112 Fracc.I.

B) Estación de Servicios.

La distribución de gas natural en nuestro país se lleva a cabo mediante la utilización de 8000 Km de tuberías instalados en zonas urbanas que utilizan este energético. Estas redes están compuestas por secciones construidas con diversos materiales, entre los que destacan el acero, cobre y polietileno.⁽⁵⁰⁾

Para poder contar con un buen índice de seguridad, se llevan a cabo inspecciones a estas redes durante largos períodos de tiempo, buscando agotar el 100% de la tubería para detectar en su totalidad las fugas o defectos que presenten las instalaciones.

La inspección está a cargo de diversas empresas especializadas en materia de tuberías, corrosión y gas natural, de esta manera se obtienen reportes específicos por cada red en especial, y el costo corre a cargo de los distribuidores de gas natural que son revisados.

De dichas revisiones se ha podido constatar que las diversas redes de distribución con que cuenta nuestro país tiene muy diferentes niveles de mantenimiento y de seguridad, sin embargo uno de los problemas a los que se enfrenta la distribución de gas natural es que no existe una normatividad general que regule los aspectos básicos de gestión de una red de gas natural, tanto del aspecto comercial como del técnico.

Una muestra patente de lo anterior es la carencia de Normas Oficiales Mexicanas en materia de gas natural.

Los distribuidores de gas L.P., están sujetos a la normatividad que fija el Reglamento para la Distribución del Gas, el cual es aplicado por la SECOFI y por la Secretaría de Salud conjuntamente, sin embargo, este ordenamiento data de 1960, y ya

(50) Datos proporcionados por Petróleos Mexicanos.

no corresponde a la realidad técnica del país, ni a la de las empresas de distribución de gas.

Dicho ordenamiento impone diversas obligaciones a la SECOFI y a las empresas distribuidoras, principalmente de tipo burocrático, las cuales entorpecen el libre desarrollo de las empresas.

Adicionalmente, debido al surgimiento de las instancias federales, estatales y municipales de protección civil y conservación ecológica, las distribuidoras de gas se han visto inmersas en un proceso creciente de reglamentación por diversas dependencias, lo que hace poco claro su marco jurídico.

La mayor parte de la distribución de gas L.P., en el territorio nacional se realiza por medio de cilindros portátiles, debido al tamaño práctico que tienen, permitiendo su gran circulación en las ciudades, lo malo es que no todos se encuentran en buenas condiciones para su distribución.

Se deben buscar nuevos mecanismos de distribución que permitan el fácil acceso del gas a los pobladores de las zonas marginadas y que incrementen los niveles de seguridad, tanto en el gas L.P., como en el natural.

En materia de carburación de vehículos se debe reglamentar claramente sobre el uso del gas L.P., y natural, a fin de incrementar los niveles de seguridad en el aprovechamiento de este energético y en los sistemas de distribución del mismo.

En E.U.A., las estaciones de servicio o sea de llenado, están dentro de las ciudades ya que cuentan con normas que regulan donde y que capacidad deben tener éstas; que cuenten con todo el equipo necesario para que funcionen eficazmente como son surtidores, medidores y sistemas con tarjeta de crédito de tecnología de punta, el almacenaje del gas dentro de estas gaseras; si es vertical u horizontal, y todos los

aspectos técnicos que deba tener una estación de suministro para que pueda proporcionar un buen servicio, teniendo en cuenta que todo se encuentra establecido por la legislación que hay al respecto.

Por todo lo anterior es importante el darle impulso a la creación de estaciones de gas y facilitar la carga de este energético a los vehículos que lo utilicen, en los lugares adecuados, y disminuir gradualmente en nuestro país el mercado clandestino de gas de carburación; se debe impulsar el establecimiento de estaciones de gas, coordinando acciones con los gobiernos estatales y municipales.

En materia de gas natural comprimido y licuado, se considera que estas dos opciones constituyen el combustible del futuro para las flotas de vehículos de uso intensivo, por lo que se podría considerar pertinente su fomento y desarrollo de las Normas Oficiales Mexicanas que contribuyan a la regulación de esta nueva aplicación.
(51).

C) Conversiones Vehiculares.

En materia de carburación se debe establecer un programa de regulación al parque vehicular, haciendo un censado a nivel nacional de los vehículos que utilizan gas de carburación, ya sea L.P. o natural, con el fin de mantener una estricta vigilancia en el cumplimiento de las normas de seguridad; y para poder facilitar a las dependencias responsables la observancia de las normas ecológicas.

Otro aspecto de suma importancia sería el de las inspecciones periódicas en el caso de vehículos convertidos al uso de gas, estableciendo procedimientos de verificación periódica de las condiciones de seguridad con apoyo de las autoridades de tránsito.

(51) Datos proporcionados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dentro del proceso de conversión de vehículos, se deben establecer varios puntos a desarrollar; el primero sería la construcción de motores nuevos o convertir los ya existentes a gas natural, sin que al motor le afecte, si es gas natural líquido o comprimido.

En E.U.A. del 10% al 15% de los vehículos que hay se han convertido en vehículos de uso de gas natural, habiendo estudiado el costo y sabiendo que un coche de gas vale entre 7 y 8 mil dolares (variando el precio según lo grande o chico que sea).

Los tanques pueden estar ocho días sin liberar ninguna presión, en el caso de quedarse el vehículo sin moverse por alguna causa y con gas en el tanque. De cualquier manera este elemento se evapora y no hay ningún peligro de tipo contaminante.

Dentro del proceso técnico que tendría que llevarse a cabo estaría la instalación del tanque, éste a su vez tendría relación con la conexión al chasis y con el sistema de escape, procurando un espacio libre y protegido, con la instalación de tuberías y la ventilación. En la operación del vehículo se verían las boquillas, las válvulas y la detección de derrames en el llenado.

La seguridad es un aspecto muy importante en lo relacionado con las conversiones vehiculares, por lo que tendría que cuidarse que no haya derrames ni pérdida de vacío, impactos o exposiciones.

El mantenimiento es otro de los puntos importantes, el que se elaboren programas de mantenimiento periódico, contar con personal entrenado, y el que existan relaciones suficientes para mantener en buen estado los vehículos.

Respecto a la capacitación y adiestramiento del personal se tendría que pensar en diferentes programas de entrenamiento, pues tendría que hacerse para un sinnúmero de personas como son: bomberos, operadores de flotillas de vehículos, personal de

mantenimiento y llenado, choferes y público en general. Comprendiendo estas áreas de entrenamiento, la comparación de combustibles alternos, la seguridad del combustible, el manejo del metano líquido, cómo se hace y cómo se almacena, extinción de incendios, detección del metano, encontrar y reparar las fugas de escape, operaciones de llenado, procedimientos de seguridad y abastecimientos de combustible.

Al considerarse el gas natural comprimido y licuado dos opciones que constituyen el combustible del futuro para las flotas de vehículos de uso intensivo, se debe de analizar y estudiar mas la posibilidad de las conversiones vehiculares para el uso de este carburante, al igual que el fomento y desarrollo de las normas oficiales mexicanas que contribuyan a la regulación de estas nuevas aplicaciones.

CAPÍTULO IV

NORMATIVIDAD

A) Fundamento Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las características y formas de organización del Estado Mexicano, de esta premisa se infiere que dicho ordenamiento otorga las bases en las que ha de organizarse y funcionar el poder público. Señala la existencia de una división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, que ya se explicó en su oportunidad.

Las autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo, se hayan facultadas para cerciorarse del cumplimiento de las diversas leyes y reglamentos en los que se establezca su competencia. Por otra parte, al establecer la fracción I del artículo 89 la facultad del Ejecutivo Federal para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; el artículo 113 señala las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de proteger la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".⁽⁵²⁾

Es así como el presente artículo, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.⁽⁵³⁾

(52) Artículo 113 Constitucional: "Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

(53) El Art. 109 Frac. III: "Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

Por otra parte el régimen de responsabilidad administrativa refleja sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionales garantizados de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, por su parte, un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de cada Secretaría, para la investigación, determinación de responsabilidades y sanción en su caso, de los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, a la vez que establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas (previendo básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el deceseo y la privación de las propiedades de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su plena estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

Art. 114 Constitucional. "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña algunos de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 169. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

contralorías internas, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

Por otra parte, conforme al artículo 114 constitucional, se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de las correspondientes infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Finalmente es conveniente aludir aquí que éstas son algunas medidas que prevé la propia Constitución en relación con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, de la cual se desprenden todos los actos de gobierno del sistema federal en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 92 nos establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

De esta manera quedan establecidas las facultades del ejecutivo para poder elaborar los reglamentos, tal es el caso del que nos ocupa de la distribución del gas.

Una de las reglas constitucionales que se contemplan en casi todas las constituciones del mundo es la contenida en el precepto que se revisa, respecto al requisito de validez de todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente de la República, el cual se contrae a la exigencia formal de la firma de los Secretarios o Jefes de Departamentos Administrativos junto con la de aquél, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de su dependencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 13 ⁽⁵⁴⁾ ratifica lo anterior y aunado al artículo 34 fracción XXI de la misma ley, establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la encargada de vigilar y estructurar todo lo relativo a la distribución de gas tanto a nivel doméstico, comercial e industrial, así como lo relativo al almacenamiento, transporte, suministro y redes de distribución, etc.⁽⁵⁵⁾

Existe una Dirección de Gas perteneciente a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que es una autoridad administrativa, cuyas atribuciones originarias emanan de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde el artículo 18 establece textualmente: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."

Lo anterior nos remite indiscutiblemente al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril de 1993; que en su artículo 30, fracción XII, nos señala:

"Coordinar a las delegaciones, subdelegaciones federales y oficinas de servicios en la vigilancia, inspección y, en general, la aplicación del Reglamento de la Distribución

(54) Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser referendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgados de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

(55) En el artículo 34 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece: Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas.

de Gas y demás disposiciones relativas en la materia, así como imponer las sanciones que procedan en el ámbito de su competencia, esto sin perjuicio de su ejercicio directo."

Por todo lo anterior sabemos que quien regula de forma específica el gas, es el reglamento de la Distribución de Gas L.P., y/o Natural, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de marzo de 1960 y modificado el 21 de diciembre de 1984. De igual manera existe una serie de disposiciones, consistentes en decretos, resoluciones, normas oficiales mexicanas e instructivos que contribuyen a regular las actividades que desarrolla la Dirección de Gas.

Otro aspecto muy importante que quiero destacar en torno a la utilización del gas como carburante es el que regula el derecho ecológico, por lo que considero que nuestra Ley Fundamental es la que establece las bases generales reguladoras de la materia ecológica, de las cuales se derivan las demás disposiciones legales respectivas a los aspectos ecológicos. En efecto, nuestra Carta Magna se refiere a las cuestiones ecológicas en los siguientes artículos:

Art. 25, sexto párrafo: "... Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

En el artículo 25 se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano, se prevé el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía fijando como criterios para ello, la equidad social en concordancia con la finalidad estatal de que el desarrollo sea integral.

Por equidad social debe entenderse la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de

otra. A este criterio se agrega el de productividad, que significa el rendimiento óptimo de los recursos disponibles.

Se establece también la sujeción de las empresas de los sectores social y privado a las modalidades que dicte el interés público, lo cual quiere decir que las necesidades de la colectividad deberán traducirse en normas que regulen estas actividades. Se determina asimismo que los recursos productivos deben emplearse con un sentido social al señalarse que su uso atenderá al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente; con esta última expresión se recogen las preocupaciones, plenamente justificadas, de las corrientes de pensamiento y acción que pugnan por la conservación del entorno ecológico, como condición fundamental para un sano desarrollo.

Art. 27, tercer párrafo: "... 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 vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Todos sabemos de los objetivos reivindicatorios de la revolución de 1910. Los campesinos encontraron respuesta a sus demandas en el artículo 27 constitucional y los trabajadores en el artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1917. Por tal motivo se ha afirmado que dichos preceptos constituyen la base del constitucionalismo social mexicano, pionero en el mundo en este aspecto.

Para dar solución al problema agrario, la nación mexicana, por conducto de sus representantes en el congreso constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

A partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social.

"La propiedad privada deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública." (56)

De esta misma manera la nación se reserva el derecho de cuidar y regular los elementos naturales, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, dando así facultades a leyes reglamentarias dentro de otra rama del derecho como lo es el derecho ecológico.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: "... VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: ..3a.. Son facultades de la asamblea de representantes del Distrito Federal (ARDF) las siguientes: A) Dictar bandos,

(56) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, U.N.A.M., 1980, pág. 287.

ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal (D.F.), tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica." " ...XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;" "...XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

La coordinación de Servicios de Salud de la Presidencia de la República en 1981, con el objeto de establecer los elementos normativos, financieros y técnicos necesarios para la integración de los servicios de salud en un sistema nacional que reflejara el sentir de los grupos sociales y de la población en general, llevó a cabo una serie de consultas populares, de la cual surge una realidad llena de desigualdades y contradicciones en los servicios. Para contrarrestar estos efectos negativos que hasta ese momento se habían originado, el Ejecutivo Federal promueve en 1982 una reforma a nuestra Constitución Política, la cual después de analizada y aprobada por el Congreso de la Unión, adiciona el artículo 4o. con un párrafo que dice:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución"

Esta adición marca el inicio de una nueva etapa en la protección y cuidado de la salud de los mexicanos. Pero antes de pasar al análisis de esta importante adición,

creemos conveniente citar algunos otros artículos de nuestra Carta Magna que también están relacionados con la salud.

Es el caso del mismo artículo 4o., el cual tutela a los menores responsabilizando a los padres para satisfacer sus necesidades y la salud física y mental de sus hijos. La limitante real para hacer efectiva esta garantía son las posibilidades económicas de los padres.

El artículo 11 referente a la garantía de libre tránsito por la República, teniendo como único límite las disposiciones que en materia de salubridad general de la federación impongan las leyes. Lo mismo sucede con el segundo párrafo del artículo 16, respecto a la garantía de motivación y fundamentación de los actos de autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias con el propósito de cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.

La fracción XVI del artículo 73 es fundamental, ya que se reserva al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para dictar leyes sobre salubridad general en la República.

Por otra parte, el artículo 123 establece una de las garantías sociales de salud más importantes, al establecer la obligación que tienen los patrones de observar en los centros de trabajo los preceptos legales sobre higiene y seguridad, con el objeto de prevenir accidentes de trabajo y proteger el trabajo de los menores para asegurar su salud y bienestar.

También es procedente citar los artículos 89 y 90 de nuestra Constitución, aun cuando no tengan una relación directa, ya que el primero establece la facultad del Presidente de la República, lo cual lo autoriza para reglamentar las leyes como lo es la Ley General de Salud. El segundo, al establecer la clasificación de Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal, lo autoriza para establecer dependencias

como la Secretaría de Salud o entidades como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Este somero análisis nos da una idea de la importancia que tiene la salud tanto para el Constituyente de 1917, como para los gobiernos de la República al establecer en nuestro máximo ordenamiento jurídico disposiciones que de una u otra manera tratan de proteger la salud de toda la población mexicana. Para lo cual dentro del tema que hemos venido analizando referente al gas, éste se ve comprendido dentro de las disposiciones sanitarias, ya que el uso indebido de este combustible ocasiona lesiones graves en la piel o infecciones en el cuerpo humano e incluso la muerte por la inhalación profulgada de este gas letal.

B) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los temas del medio ambiente se han convertido en noticia cotidiana, las notas periodísticas y medios de comunicación masiva se refieren a una u otra situación, dedicando el Gobierno Federal, programas a la preservación del medio ambiente.

Para proteger el medio ambiente, además del artículo 27 constitucional contamos con legislación y reglamentos, de los que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental; Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de prevención y control de la contaminación a la atmósfera; Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de residuos peligrosos.

Para el Distrito Federal, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada.

Con motivo de los cambios ocurridos en nuestra población y territorio, en el transcurso de las últimas décadas ocasionadas por el desarrollo, así como las de superar ciertas limitaciones del marco jurídico, el ejecutivo federal elevó a rango constitucional la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, mediante la reforma a los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G de nuestra ley suprema.

No obstante fue necesaria la creación de un cuerpo de normas que sirviera de instrumento jurídico para corregir conductas individuales a través de sanciones, y así reducir los problemas derivados de la contaminación.

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, en su artículo 1o. indica que: "...es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases para:

- I. Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación;
- II. El ordenamiento ecológico;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres y acuáticas;
- V. El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de los beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia; y,

VIII. La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento. Las disposiciones de esta ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionan con las materias que regula este ordenamiento.”

La ley que nos ocupa establece fundamentalmente los siguientes criterios para determinar la competencia en materia ecológica de la Federación (de sus dependencias y entidades), de los Estados (incluyendo al D.F.) y Municipios:

1. *Normativa*
2. *Operativa*
3. *Territorial (zonas)*
4. *Fuentes de emisión* ⁽⁵⁷⁾
5. *Gravedad y complejidad del desequilibrio ecológico.*

Las atribuciones que en materia de prevención y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Estado tiene en base a la ley, facultades que serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

- 1) Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la Nación o de interés de la Federación;
- 2) Competen a los estados y municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que esta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en

(57) Establecidas en el artículo 18 de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

forma exclusiva o participar en su ejercicio con la federación, en sus respectivas circunscripciones (art.4)⁽⁵⁸⁾

Respecto a la competencia federal se encuentran plasmados sus lineamientos en el art. 5o de la LGEEPA y en el artículo 3o. de su Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (RCA).

...” Son asuntos de alcance general en la Nación o de interés de la Federación:

- 1) La formulación y conducción de la política general de ecología;
- 2) La formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de la flora y de la fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- 3) Los que por naturaleza y complejidad requieran de la participación de la federación;
- 4) Las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- 5) Los originados en otros países, que afecten la ecología en el territorio nacional;
- 6) Los originados en el territorio nacional que afecten la ecología de otros países;
- 7) Los que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;
- 8) La expedición de las Normas Técnicas Ecológicas (N.T.E.) en materia objeto de esta ley;
- 9) La prevención y control de contingencias y emergencias ambientales, cuando por su magnitud o gravedad, lo hagan necesario;

(58) La concurrencia es un término utilizado sobre todo en materia mercantil, pues significa la participación de dos o más sujetos en la actividad comercial.

- 10) La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos, así como de las actividades altamente riesgosas por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el medio ambiente;
- 11) La creación y administración de las áreas naturales protegidas, con la participación de las autoridades locales;
- 12) La protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas;
- 13) El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción federal; 14) El aprovechamiento racional de los recursos forestales y del suelo, y la prevención y control de la contaminación y degradación de suelos;
- 15) La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo reservados a la Nación, que puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, y
- 16) Las demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación" (art.5).

La competencia de las entidades federativas y municipales en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales:

- 1) La formulación de la política, de los criterios y del ordenamiento ecológico (especialmente el de asentamientos humanos) particulares en cada entidad federativa, en congruencia con los formulados por la Federación;
- 2) Las acciones ecológicas y ambientales que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios;
- 3) La prevención y control de contingencias ambientales y emergencias ecológicas, en forma aislada o participativa con la Federación, que no rebasen el territorio de la entidad federativa o del municipio, cuando su magnitud y gravedad no hagan necesaria la acción exclusiva de la federación;

- 4) La regulación de las actividades que no sean altamente riesgosas, así como del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos;
- 5) La regulación, creación y administración de parques urbanos y zonas de conservación ecológica;
- 6) La regulación del aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción de los Estados;
- 7) La prevención y control de la contaminación de aguas federales que tengan asignadas o concesionadas y de las que se descarguen en el alcantarillado;
- 8) La regulación, con fines ecológicos, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación;
- 9) Las acciones ecológicas y ambientales en los centros de población en relación con los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales;
- 10) Los demás asuntos que se preven en esta Ley.⁽⁵⁹⁾

Con base en las disposiciones que para la distribución de competencias en las materias que regula esta ley expidan los congresos locales, los ayuntamientos dictarán los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno, a efecto de que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las disposiciones de la LGEEPA.

En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas y, en su caso, los municipios, observarán las disposiciones de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven y aplicarán las normas técnicas ecológicas (NTE).

Respecto a los acuerdos de coordinación el ejecutivo federal, por conducto de la SEDESO y en su caso, con la intervención de otras dependencias, podrá celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y con su

(59) Art. 6 de la LGEEPA y art. 4 de su RCA.

participación, con los municipios, para la realización de acciones en las materias objeto de esta ley.(art.7).

La aplicación de las disposiciones ecológicas y ambientales de jurisdicción federal, corresponde a la SEDESO, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias del propio ejecutivo federal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Las autoridades del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, podrán participar como auxiliares de la Federación en la aplicación de los asuntos de competencia federal, en los términos de los instrumentos de coordinación correspondientes (art.5 del RCA).

La competencia en el territorio del Distrito Federal se establece en el artículo 9-B de la LGEEPA y establece que la SEDESO tiene atribuciones para:

A) Prevenir y controlar la contaminación generada por los vehículos automotores (fuentes móviles) art.7-I del RCVDF y por las fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o espectáculos públicos (art.9-B-I de la LGEEPA).

B) Establecer y operar sistemas de verificación de contaminantes del parque vehicular, de acuerdo con las N.T.E. y, en su caso, limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos señalados por las N.T.E. (art.9-B-II y 112-V de la LGEEPA, y 7-II, III, IV, V, VI, VII, IX de su RCVDF).

C) Aplicar las medidas de tránsito y vialidad necesarias para reducir los niveles de emisión de los automotores (art.9-B-III de la LGEEPA y 7-VIII de su RCVDF).

D) Aplicar, en el ámbito de su competencia, las medidas que determine el Ejecutivo Federal, para la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales (art.9-B-XVI de la LGEEPA y 7-X de su RCVDF).

-
- E)** Aplicar, en la esfera de su competencia, las N.T.E. (para el transporte público, para regular las descargas de aguas al sistema de drenaje y alcantarillado y en la prestación de los servicios públicos de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales) - fraces. IV, VI, XVIII.
- F)** Establecer y desarrollar la política de reuso de aguas, en coordinación con la SARH; así como implantar y operar sistemas de tratamiento de aguas residuales de conformidad con las N.T.E. (fraces. VII y VIII).
- G)** Proponer al ejecutivo federal la expedición de las disposiciones que regulen la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, observando las N.T.E.; así como establecer los sitios destinados a la disposición final de éstos (fraces. IX y X).
- H)** Determinar los criterios ecológicos que serán incorporados en los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos aplicables, y vigilar la observancia de las declaratorias que expida el ejecutivo federal para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de las actividades que generen contaminación (fraces. XI y XIII).
- I)** Prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores en las fuentes emisoras de su jurisdicción (fracc.XIV).
- J)** Evaluar el impacto ambiental en la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan afectar o deteriorar significativamente el equilibrio ecológico, en los asuntos de su competencia y vigilar su observancia (fracc. XV).
- K)** Participar, en los términos que convenga con la SEDESOL, en la organización y administración de los parques nacionales y de las restantes reservas ecológicas del D.F.(fracc.XVII).

L) Inspeccionar, vigilar e imponer sanciones en los asuntos de su competencia (fracc. XIX).

Las disposiciones de este ordenamiento son de orden público e interés social y tienen por objeto reglamentar la LGEEPA en lo referente a (art. 1):

"1) La regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes y de ruido de los vehículos automotores que circulen en el territorio del D.F., y los municipios de su zona conurbada;

2) En establecimientos de medidas de control para limitar la circulación de vehículos que transiten por el territorio del D.F., y los municipios de su zona conurbada, con el objeto de proteger el ambiente, en los casos previstos en este reglamento;

3) La determinación de las bases a que se sujetará la SEDESO, el D.D.F. y, en su caso, la S.C.T., para la celebración de acuerdos de coordinación previstos en este reglamento, y

4) El establecimiento de procedimientos para inspeccionar, vigilar e imponer sanciones por parte de las autoridades a que se refiere este reglamento, en los ámbitos de sus respectivas competencias y sin perjuicio de lo que dispongan los ordenamientos legales aplicables."

De acuerdo con el artículo 5-VII de la LGEEPA, es asunto de interés de la Federación y corresponde a ésta, combatir la contaminación generada por los vehículos automotores que circulen en el D.F., y los municipios de su zona conurbada (art.3 del RCVDF).

Las emisiones de los vehículos automotores que circulen en el territorio del D.F., y de los municipios de su zona conurbada no deberán rebasar los límites máximos

permisibles establecidos en las N.T.E. Los propietarios de dichos vehículos deberán observar las medidas de prevención y control de la contaminación atmosférica que se establezcan en los términos de la LGEEPA, este reglamento y las disposiciones aplicables (art.4).

Facultades del D.D.F.(art.7).

1) Prevenir y controlar la contaminación generada por vehículos automotores que circulen en su territorio;

2) Establecer programas de verificación vehicular obligatoria, en coordinación con la SEDESOL, la S.C.T. y en su caso, con el gobierno del Estado de México, con la participación de éste y con los municipios conurbados al D.F.;

3) Establecer y operar, o autorizar el establecimiento, equipamiento y operación, de centros de verificación vehicular obligatoria, de acuerdo a las N.T.E. aplicables;

4) Integrar el registro de centros de verificación vehicular obligatoria autorizados para operar en el D.F.;

5) Determinar, con arreglo a este Reglamento, las tarifas por los servicios de verificación que deban observar los centros de verificación vehicular obligatoria autorizados, no operados por el propio D.D.F.;

6) En los centros que opere, expedir constancia respecto de los vehículos que hubiere sometido al procedimiento de verificación obligatoria;

7) Supervisar la operación de los centros de verificación vehicular obligatoria autorizados para operar en el D.F.;

8) Limitar y, en su caso, suspender la circulación de vehículos por zonas, tipo, año, modelo, marca, número de placas, día o período determinado, a fin de reducir los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera, cuando éstos excedan los límites máximos permisibles establecidos en las N.T.E.;

9) Retirar de la circulación a los vehículos automotores cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles determinados en las N.T.E., o aquellos que se encuentren sujetos a las medidas señaladas en la fracción anterior;

10) Aplicar, en el ámbito de su competencia, las medidas que establece este Reglamento para prevenir y controlar las contingencias ambientales y emergencias ecológicas, cuando se hayan producido los supuestos previstos en las N.T.E. aplicables, coordinándose para ello, en su caso, con la SEDESO;

11) Realizar actos de inspección y vigilancia para verificar la debida observancia del Reglamento, e imponer las sanciones administrativas que correspondan por infracción al mismo, en asuntos de su competencia;

12) Las demás que conforme a la LGEEPA, este Reglamento y otras disposiciones le correspondan."

Conceptos de contingencia ambiental y emergencia ecológica. (art.31).

Para los efectos de los artículos 9-B-XVI y 112-VIII de la LGEEPA, se entenderá que existe una situación de contingencia ambiental cuando los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera puedan ocasionar peligro en la integridad de uno o varios ecosistemas sin que ello derive en emergencia ecológica, siempre y cuando tales niveles excedan los límites que para los fines señalados, se determinen en las N.E.T. aplicables. Asimismo, se entenderá que una situación es de emergencia ecológica cuando la concentración de contaminantes en la atmósfera ponga en peligro a uno o varios

ecosistemas de conformidad con las N.T.E. aplicables, en virtud de exceder los límites máximos permisibles en aquellas (art.31).

Medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas. (art.32).

Cuando se presente una situación de contingencia ambiental o de emergencia ecológica en el D.F., éste aplicará las siguientes medidas de seguridad en la circulación de vehículos automotores (art.32):

"1) Limitar o suspender la circulación vehicular en zonas o vías de comunicación determinadas, incluidos vehículos destinados al servicio público federal;

2) Restringir la circulación de los vehículos automotores conforme a los siguientes criterios:

a) *Zonas determinadas;*

b) *Año-modelo de vehículos;*

c) *Tipo, clase o marca;*

d) *Número de placas de circulación, o*

e) *Calcomanía por día o período determinado, y*

3) Retirar de la circulación a los vehículos automotores que no respeten las limitaciones y restricciones establecidas, e imponer las sanciones que procedan conforme a este reglamento."

El D.D.F., en base a lo dispuesto por el artículo 9-B-II de la LGEEPA, podrá además aplicar las medidas a que se refiere el presente artículo, sin perjuicio de las que se establezcan en el reglamento de tránsito para el D.F., para reducir los niveles de emisión

de contaminantes de los vehículos automotores, aún cuando no se trate de situaciones de contingencia ambiental o de emergencia ecológica.

Los vehículos exentos de las medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas se encuentran previstas en el artículo 33 y son:

- 1) *Servicios médicos;*
- 2) *Seguridad pública;*
- 3) *Bomberos;*
- 4) *Servicio público local de transporte de pasajeros, de acuerdo con las modalidades que se determinen, y*
- 5) *Servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia.*

"En el territorio de los municipios conurbados al D.F., podrán aplicarse las medidas señaladas en el art. 32 para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas." (art. 34)

"Se deberán retirar de la circulación los vehículos automotores que circulen, cuando en forma ostensible se aprecie que la emisiones de contaminantes puedan rebasar los límites máximos permisibles. En el supuesto de que no se rebasen, el centro de verificación expedirá la constancia respectiva y no se cobrará producto alguno por la verificación cuando el centro de que se trate estuviere operado directamente por alguna autoridad. En el caso de que se rebasen los límites permisibles, el conductor tendrá un plazo de 30 días naturales para presentar nuevamente a verificación su vehículo y subsanar las deficiencias detectadas, pudiendo circular en ese período sólo para ser conducido al taller respectivo." (art.35).

Sanciones (art.36 a 41).

Los conductores de los vehículos automotores que circulen en el D.F. e infrinjan lo establecido en este reglamento, serán sancionados en los siguientes términos: I. Con multa por el equivalente de veinte días de salario mínimo en el D.F., por conducir vehículos automotores que, estando incluidos en un programa de verificación vehicular obligatoria, no hayan sido presentados a verificación dentro del plazo establecido; II. Con multa por el equivalente de veinticuatro días de salario mínimo en el D.F., por conducir vehículos automotores cuyas emisiones contaminantes excedan de los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera, siempre que así se determine por un centro de verificación vehicular autorizado y se compruebe que dichos vehículos no han sido presentados a segunda verificación en el plazo fijado conforme a los artículos 22 y 35 de este reglamento, y III. Con multa por el equivalente de treinta días de salario mínimo en el D.F., por infringir las medidas que dicten las autoridades competentes para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas derivadas de las emisiones contaminantes de los vehículos automotores, las que se dicten conforme al artículo 32 del reglamento. Los propietarios de los vehículos automotores cuya conducción se sancione en los términos de las fracciones anteriores, serán solidariamente responsables con los conductores de los mismos, del pago de las multas que se hubieren impuesto (art.37).

Sin perjuicio de la imposición de las multas a que se refiere el art. 37, los vehículos cuyos conductores incurran en las fracciones I y II de dicho numeral, serán retirados de la circulación hasta en tanto se subsanen las irregularidades y obtengan la calcomanía o la constancia respectiva (art.38).

Tratándose de los supuestos contemplados en el artículo 32 de este reglamento, y sin perjuicio de la imposición de las multas correspondientes, se atenderá a las siguientes medidas: I. En el caso de que los vehículos automotores se encuentren circulando en zonas o vías limitadas, serán retirados de dichas zonas o vías, siendo remitidos a los depósitos vehiculares respectivos, a efecto de que el conductor, previo el pago de la

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

multa y derechos correspondientes, solicite la devolución del vehículo, y II. En el caso de los vehículos automotores, cuyos conductores no respeten las restricciones generales que se dicten, serán retirados a los depósitos vehiculares autorizados durante el tiempo que dure la restricción (art.39).

Los conductores de los vehículos que no acaten las medidas de contingencia ambiental o de emergencia ecológica, además del retiro y depósito del vehículo de que se trate, se harán acreedores al arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, a que se refiere el artículo 171-III de la LGEEPA, en el caso de que no cubran las multas contempladas en el artículo 37-III de este reglamento (art.40).

El Departamento podrá suspender o revocar la concesión o permiso otorgados para la prestación del servicio público local de transporte de pasajeros a quienes incumplan las medidas de limitación o restricción de circulación vehicular, sin perjuicio de la sanción que corresponda (art.41).

C) Reglamento de la Distribución del Gas.

Nuestro país requiere con urgencia una legislación nueva en materia de gas. El actual Reglamento de Distribución de gas es tan obsoleto, que ya no responde al creciente desarrollo tecnológico e industrial de México, y menos frente a los compromisos internacionales y sobre todo al tratado de libre comercio celebrado entre nuestro país con Estados Unidos y Canadá.

Al contar actualmente con un reglamento que no se sustenta ni reglamenta ninguna ley y que por tanto, puede en un momento dado llegar a considerarse hasta institucional,⁽⁶⁰⁾ Además, el actual reglamento al considerar: "zonas de servicio", ha propiciado el nacimiento de grandes monopolios que controlan la distribución de gas y se

(60) Teoría sobre la jerarquía de la ley.

encuentra concentrado en poder de unas cuantas familias, lo cual no se compara con los planes y programas del actual régimen para promover la desregulación del sector, a fin de permitir el incremento de la competitividad, es decir, que surja una natural competencia y por consiguiente mejor distribución y abasto, que redunde en óptimo servicio para el público consumidor.⁽⁶¹⁾

Para lo anterior se requiere actualizar las disposiciones vigentes, mediante la elaboración de una nueva ley federal y satisfacer la demanda creciente para el uso del gas.

En la actualidad las 775 plantas distribuidoras tratan de cumplir con el reglamento en vigor pero requerirán a corto plazo, de un esfuerzo muy importante por parte de los empresarios para que cumplan con nuevas normas y nuevos ordenamientos, agregando que actualmente existe una demanda creciente en el uso del gas para fines no domésticos, principalmente para su uso en vehículos automotores.

Un avance muy importante en materia de gas sería lograr conformar un cuerpo legal de carácter federal y que sus disposiciones sean de orden público.

Esta ley deberá regular la distribución de gas como un servicio público, referido al transporte en semirremolques; almacenamiento, suministro en sus modalidades de gas L.P., o gas natural, estaciones de gas y operación de redes.

(61) Monopolio.- "Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera.- Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo VI L. O. Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; México 1985, pp. 207.

Art. 28 constitucional.- "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes."

Por lo anterior tendría que ser una ley que declarará de utilidad pública las actividades anteriores y por tanto su aplicación correspondería al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (62)

Se requiere que en la ley se definiera el gas natural de petróleo, como el combustible compuesto principalmente por los hidrocarburos metano y etano. Que asimismo, el proyecto de ley, defina al gas licuado de petróleo como el combustible en estado líquido, que se almacena, transporta y suministra a presión.

Una de las modalidades mas importantes que deberá contener el proyecto de esta nueva ley de gas, es lo referente a la prestación del servicio público de distribución de gas, que deberá quedar reservada a los mexicanos, con cláusula de exclusión de extranjeros.

Otra de las modalidades primordiales sería que la nueva ley contemplara la figura jurídica de la concesión, muy diferente al reglamento en vigor, que considera como suficiente a una "autorización" para la distribución del gas (63) y únicamente al organismo público descentralizado "Petróleos Mexicanos", quien seguiría prestando el servicio público de distribución de gas, como actualmente lo establece el Reglamento de la Distribución de Gas, mediante el otorgamiento del permiso correspondiente por parte de la SECOFI. (64)

(62) Concepto de utilidad pública.- Recibe la calificación de pública la utilidad que, directa o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral.

De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, 6ta. ed., México, Porrúa, 1977, pp.367-368.

(63) Reglamento de la Distribución de Gas, Capítulo II, art.7.- "La distribución de gas LP por empresas particulares requerirá autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y permiso cuando se haga por Petróleos Mexicanos."

Concesión.- Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y
2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

Acosta, Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 6ta. ed., México, Porrúa, 1984, pp.469.

(64) Concepto de Autorización.- Es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Se requiere de una nueva ley que contemple de manera destacada, la prohibición de participar a intermediarios y comisionistas, en la prestación del servicio público de distribución de gas. Las razones para que un nuevo cuerpo legal contenga esta prohibición, resultan obvias, si se considera que provoca especulación en la comercialización y venta del gas, lo cual va en detrimento en la economía de las familias mexicanas.

Además de los intermediarismos, no cumple con las medidas de seguridad, como se supone cumplen las plantas de distribución autorizadas, como es el cumplimiento de las normas técnicas que deben observarse en la prestación del servicio público de distribución de gas, y por tanto se está en riesgo de ocurrir accidentes irreparables para la población.

Se necesita una nueva ley que establezca de forma muy clara, la obligación por parte de las empresas gaseras, de cumplir con las resoluciones, requerimientos, normas técnicas, instructivos, manuales y bases generales emitidas por la SECOFI, que establecen los requisitos que deben satisfacer en la presentación del servicio de distribución de gas.

Debe proponerse una ley que prevea, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes, todo lo referente a la construcción, equipamiento y funcionamiento de las obras, instalaciones y vehículos destinados a la distribución del gas.

Se daría un avance muy importante, si en un cuerpo legal nuevo, se estableciera la posibilidad de que una sola persona, física o moral, pueda ser titular de una o mas de las

Es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

Acosta, Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 6ta.ed., México, Porrúa, 1984, pp.541-542.

autorizaciones consideradas como la figura jurídica de la concesión con la única limitante de satisfacer los requisitos que la misma ley estableciera.

En relación con lo anterior, la ley que se propone, deberá establecer, un capítulo referido a las concesiones y para ello establecer la posibilidad de otorgarse unas. La concesión para la realización de dos o más de las actividades que actualmente contempla el Reglamento de Distribución de Gas, pero como una autorización por cada una de las actividades.

Un gran avance para el derecho administrativo mexicano, lo constituiría la duración de la concesión, si esta concesión, se otorga por un término de 99 años lo cual permitiría al inversionista mexicano, utilizar equipos de mejor calidad, que aseguren un servicio más eficiente para el público consumidor y más seguridad para el inversionista.

Para mayor seguridad jurídica, el legislador debería redactar y discutir un proyecto de ley, el cual propusiera que las concesiones para la prestación del servicio de distribución de gas sean intransferibles e indivisibles y que por lo tanto, cualquier modalidad que el prestador del servicio quisiera imponerle, sería nula de pleno derecho.

Lo deseable sería que se contara con una nueva legislación en materia de gas, la cual estableciera que cualquier interesado en obtener una concesión para la prestación de un servicio público de distribución de gas, que pueda formular una solicitud a la SECOFI, cumpliendo una serie de requisitos, como sería la comprobación de poseer la nacionalidad mexicana, la actividad para la que solicita la concesión, y de manera muy importante, demostrar que cuenta con los requisitos técnicos y financieros para ejercerla, así como un estudio de mercado donde se pretenda realizar la actividad para la que se solicita y las características de los usuarios potenciales.

Que en el proyecto de ley, se contemplara uno de sus preceptos, para considerar la posibilidad de tratarse de personas morales, quiénes solicitaran la concesión, supuesto para el cual, las solicitantes deberán comprobar estar constituidas conforme a las leyes mexicanas, y en sus estatutos contener la cláusula de exclusión de extranjeros.

Para el supuesto de solicitudes para el transporte de gas, lo deseable sería que el legislador considerara en su proyecto que independientemente de los requisitos establecidos para las concesiones en general, el solicitante especificara las características de los vehículos y de los tanques, recipientes o cilindros en que pretende efectuar el transporte así como su capacidad. Además sería muy conveniente, que el legislador estableciera que en la solicitud de concesión para el transporte, se indique el sistema de combustión interna de los vehículos así como las medidas de seguridad con que cuentan éstos, y manifestar de manera muy clara, si el servicio se pretende prestar a plantas almacenadoras, bodegas de distribución o indistintamente.

Debe tratarse de un proyecto de ley que prevea que las solicitudes de concesión para el uso y funcionamiento de plantas de almacenamiento, además de los requisitos mencionados, los solicitantes deban indicar la ubicación donde pretenden construir la planta de almacenamiento así como acompañar a su solicitud, una memoria técnico-descriptiva del proyecto de construcción, el cual debe ajustarse a las normas técnicas que para el efecto expida la SECOFI; además especificar los recipientes para almacenar el gas, la maquinaria, tuberías, mangueras y los instrumentos de medición, control y seguridad

Se hace inaplazable una nueva ley que prevea, que las condiciones para suministro o venta de gas faculten a su titular para la enajenación a los usuarios en recipientes portátiles o estacionarios o para el establecimiento y uso de estaciones para la venta de gas destinado al uso en vehículos automotores de combustión interna, para lo anterior, se

deben satisfacer todo los requisitos exigidos para el otorgamiento de las demás concesiones. (65)

Otro tanto deberá contener un proyecto de ley, en el que el legislador contemple todo lo que se refiere a las concesiones para la operación de "redes de suministro", ya que a un titular de la concesión el legislador lo debe facultar para la construcción y operación de las mismas, con el objeto de suministrar o vender gas a los usuarios y para obtener la concesión, satisfaciendo todos los requisitos exigidos para el otorgamiento de las demás concesiones.

Si se discutiera por parte del legislador el proyecto de una nueva ley de gas, este proyecto debe establecer una serie de prohibiciones para los futuros concesionarios, y establecer que los concesionarios deben abstenerse de utilizar equipo que no cumpla con lo establecido por las normas, lo cual resulta muy obvio, ya que en este supuesto, este equipo estaría fuera de norma y por lo tanto, se correrían riesgos innecesarios, por lo que el legislador debe preocuparse y plasmar una serie de prohibiciones para los futuros concesionarios antes de operar sus plantas, así como establecer una advertencia, expresar que deberán abstenerse de utilizar equipos e instalaciones no manifestados al momento de solicitar la concesión, igualmente debe hacerse la advertencia de abstenerse de ceder los derechos de titularidad de la concesión, sin la previa autorización de SECOFI. (66)

Destacar también, por parte del legislador que el concesionario debe abstenerse de utilizar los servicios de peritos, que conforme a la nueva ley, que carezcan de registro o bien que contando con registro no tengan la clasificación adecuada y sobre todo señalar en el nuevo cuerpo legal, la obligación de los concesionarios de abstenerse de impedir u obstaculizar la realización de las actividades propias de otros titulares de concesiones.

(65) Reglamento de Tránsito de D.F. publicado el 1 de febrero de 1993, Art. 76 bis (Prohibición del abastecimiento de Gas de Carburación en lugares no autorizados).

(66) En el reglamento vigente, le corresponde a SECOFI, el otorgamiento de autorizaciones para estaciones de gas y para la instalación y operación de nuevas estaciones de gas (art. 6 C; 15-F; 21-11; 28 y 52).

El proyecto de nueva ley del gas, debe contener la disposición que refleje en forma clara la preocupación del legislador al establecer como obligación de los titulares de las concesiones, que deberán otorgar fianza como garantía del cumplimiento de sus obligaciones, por el monto que fije la SECOFI y lo que es muy importante, mantenerla vigente.

En el proyecto de Ley, debe considerarse también una sección o capítulo especial dedicado a las obligaciones de los concesionarios.

Dentro de esta sección, el legislador podrá plasmar en un artículo, la obligación por parte de los titulares de las concesiones de cumplir con:

Presentar anualmente a la SECOFI programas de mantenimiento de los equipos, instalaciones y sistemas de mantenimiento de los equipos, instalaciones y sistemas utilizados para la prestación del servicio público concesionado, con base en las normas que expida la SECOFI y formulados por perito registrado en la clasificación respectiva, en los términos que establezca el reglamento de la futura Ley.⁽⁶⁷⁾

Este artículo debe contener una fracción en la cual se establezca la obligación de los concesionarios de informar semestralmente a la SECOFI de la operación del servicio público concesionado, en los términos que establezca el reglamento de la futura Ley.

Otra fracción, contendría la obligación de dar aviso a la SECOFI de cualquier circunstancia que implique la modificación de las condiciones de operación del servicio público concesionado.

Como una obligación de los concesionarios que deben observar de continuo, es prestar el servicio público concesionado, con toda regularidad, oportunidad y eficiencia, aplicando estrictas medidas de seguridad.

(67) Referente a lo establecido en el artículo 100 del Reglamento de Distribución de Gas.

Dentro de este capítulo el legislador podría considerar lo relativo a la obligación de los concesionarios de contar con personal calificado y también la obligación de capacitarlo periódicamente.

Una obligación muy importante que debe considerarse dentro de este capítulo, sería el relativo a mantener un buen estado de funcionamiento las instalaciones, equipo y sistemas utilizados en la prestación del servicio público concesionado.

Tendría que destacarse como una obligación por parte de los titulares de concesiones, dar aviso inmediato a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en caso de la suspensión general en la prestación del servicio por cualquier causa y cuando ésta sea previsible, dicho aviso deberá formularse con una anticipación de quince días al momento de que ocurriera la suspensión. En ambos casos, se deberá señalar la fecha de reanudación del servicio y hacerse del conocimiento público a través de por lo menos dos diarios de circulación normal en la entidad de que se trate; el legislador deberá en su proyecto considerar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en múltiples ocasiones, tendrá que solicitar informes, datos y documentos a los titulares de concesiones, por lo que será necesario establecer la obligación de proporcionarlos, mediante requerimiento debidamente justificado; dentro de este capítulo, podría considerarse que los titulares de las concesiones, deberán abstenerse de lo siguiente:

Utilizar equipo o instalaciones que no cumplan las especificaciones técnicas. Igualmente, deberán abstenerse de ceder los derechos de titularidad de la concesión.

En el proyecto de ley, el legislador con gran sensibilidad social debe proteger al público usuario en caso de algún siniestro causado con motivo de la prestación del servicio y para ese efecto se requiere que los titulares de las concesiones respondan por los daños y perjuicios causados; y para ello se deberá contratar y mantener vigente un seguro lo suficientemente amplio para cubrirlo.

Buena previsión mostrará el legislador si cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial requiere lograr un eficaz abastecimiento de gas a la población establece la obligación para los titulares de una concesión de almacenamiento a suministrar o vender a concesionarios de transporte y de suministro y venta, diferentes a aquellos con los que haya contratado.

A los titulares a que se refiere el párrafo anterior, el legislador, debe prohibir suministrar o vender gas directamente al público usuario, salvo que sean titulares de la respectiva concesión. Asimismo deberá prohibir utilizar vehículos tanque para aumentar su capacidad de almacenamiento, mediante el estacionamiento permanente en sus instalaciones de los mismos.

En el proyecto de ley para la distribución del gas, se debería considerar la redacción y aprobación de un artículo que determinara que los titulares de las concesiones de suministro o venta, de transporte o de operación de redes de abastecimiento, sólo puedan vender gas a los usuarios, cuando las instalaciones de dichos usuarios hayan sido efectuadas por peritos o técnicos registrados.

De la extinción de las concesiones.-

El legislador deberá considerar la redacción formal y material de un capítulo especial en el cual, se engloben todos los aspectos concernientes a la extinción de las concesiones.

En primer lugar se debe plasmar lo que sobre en particular establece la teoría en materia de extinción de las concesiones, es decir, las concesiones se extinguen por el cumplimiento del plazo para el cual fueron otorgadas. ⁽⁶⁸⁾

(68) Extinción de la concesión.- Los modos de extinción de la concesión son varios: el más normal es el cumplimiento del plazo; luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión; la revocación, la caducidad; la rescisión y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de determinación antes aludidas, se utiliza una terminología a veces imprecisa; la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como causa de terminación más importante.

En segundo lugar el legislador deberá proponer, discutir y aprobar, en que casos procederá la revocación de las concesiones.⁽⁶⁹⁾

La revocación de la concesión deberá considerarse cuando se dé la falta de presentación de los planos y programas referentes a las obras o instalaciones dentro del término señalado en las concesiones.

La falta de construcción de las obras o la falta de establecimiento de las instalaciones, dentro del término señalado en las concesiones, el legislador deberá considerar a esa falta de interés del titular de una concesión como causal de revocación.

El legislador deberá considerar también que la suspensión total o parcial de la prestación del servicio público concesionado sin causa justificada a juicio de la Secretaría o sin previo aviso a la misma, en este caso, también será causa de la revocación de la concesión.

Como otra causal debería considerar el legislador cuando ocurra la enajenación, cesión, hipoteca o cualquier otra forma en que se grave la concesión o alguno de los derechos en ella contenidos.

El legislador, deberá prever para el caso de cambio o pérdida de la nacionalidad mexicana del concesionario o bien si eventualmente se diera el caso de la admisión de extranjeros en la sociedad concesionaria, también sería causa de revocación de la concesión.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 6ta. ed; Editorial Porrúa, México, 1984, pp.481.

(69) Revocación. - La práctica Administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minería, de transporte, banca y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 6ta. ed. Porrúa, México, 1984, pp.482.

La modificación o alteración de las condiciones de la prestación del servicio o de la ubicación de las instalaciones, sin previa autorización de la SECOFI, el legislador con gran criterio deberá estimar lo anterior como causal de revocación de la concesión.

La falta de contratación de un seguro en los términos establecidos en las concesiones, el legislador podrá considerarla como causa de revocación de la concesión.

El legislador seguramente determinará en su proyecto de ley, considerar como causa de revocación de la concesión, la reincidencia en el uso de tanques, recipientes o cilindros portátiles en mal estado.

Con gran sentido social el proyecto de ley que elabore el legislador, deberá considerar como causa de revocación de la concesión la reincidencia en la alteración del contenido neto de los tanques, recipientes y cilindros.

El legislador al discutir el proyecto de ley sobre esta materia, seguramente aprobará como una causa de revocación de la concesión el abstenerse o negarse a indemnizar a quienes hayan sufrido daños y perjuicios por siniestros ocurridos con motivo de la prestación del servicio público concesionado imputables a la empresa. Y por tanto también deberá considerar como causa de revocación de la concesión, la negativa a prestar el servicio público concesionado.

En el proyecto de ley de distribución de gas, deberá establecerse, que el titular de una concesión que haya sido revocada no podrá obtener otra nueva en un plazo de entre uno a cinco años a juicio de la Secretaría, contados a partir de la fecha de la respectiva resolución y por tanto, será causa de revocación, haber obtenido la titularidad de una concesión en contravención a lo dispuesto por este ordenamiento.

En los supuestos que se han mencionado el proyecto del legislador seguramente estimaría establecer en un precepto independiente, que se hará efectiva la fianza que

debió haberse constituido, salvo que se hubiere originado por caso fortuito o fuerza mayor.

Otra determinación del legislador con gran responsabilidad de ser un servicio público, sería la redacción de un precepto que garantice el abastecimiento de gas a la población para lo cual la Secretaría, determinaría el plazo dentro del cual el titular de una concesión revocada, debe seguir prestando el servicio de distribución de gas.

Para que administrativamente se declare la revocación de las concesiones, el legislador, deberá redactar y discutir todo un procedimiento, que abarcaría desde la notificación que se hiciera al titular de la concesión, haciéndole saber la causa de la revocación que se le imputa, en cuyo caso deberá otorgársele un plazo de 15 días, para que aporte sus pruebas y exprese sus defensas.

El legislador podrá considerar que presentadas las pruebas y defensas o transcurrido el plazo señalado, sin que se hubieren presentado, la SECOFI dictará resolución.

Quizá una de las propuestas mas importantes que haría el legislador será el indicar en un Capítulo expreso todo lo relativo a los peritos y técnicos, para lo cual se reservará toda la responsabilidad en el diseño, construcción, modificación y retiro de plantas de almacenamiento, estaciones de gas, bodegas de distribución, redes de abastecimiento e instalaciones de aprovechamiento de gas, así como las modificaciones a equipo y vehículos autotanque, con exclusión de los trabajos ajenos al manejo de gas que deberán llevarse a cabo con apego a las disposiciones aplicables en cada caso, para lo cual se discutirá y en caso de aprobarse, solo podrá realizarse por los peritos registrados ante la SECOFI, en la especialidad correspondiente.⁽⁷⁰⁾

(70) Artículos 41 y 42 del Reglamento de la Distribución del Gas.

Asimismo, las instalaciones de aprovechamiento domésticas, comerciales y de servicio para motores de combustión interna, también deberán efectuarse por técnicos debidamente registrados ante la SECOFI.

Por lo que se refiere al transporte de gas, así como la operación y funcionamiento de plantas de almacenamiento, estaciones de gas, bodegas de distribución, redes de abastecimiento e instalaciones de aprovechamiento doméstico, el legislador seguramente determinará en el proyecto de ley de gas, que deberán estar supervisadas personalmente por peritos registrados.

En el proyecto de ley se deberá contener una disposición que autorice a los peritos y técnicos para auxiliarse del personal necesario para el diseño y la ejecución de las obras e instalaciones, pero teniendo siempre bajo su responsabilidad de este personal.

La nueva ley deberá establecer que la calidad del perito se adquiere con el registro de la persona ante la SECOFI, cumpliendo con los requisitos de poseer cédula profesional de ingeniería en sus diversas especialidades y acreditar dos años como mínimo en el ejercicio profesional, aprobar los exámenes, teórico y práctico que determine la Secretaría.

Si se tratara de personas morales, se deberá acreditar que se encuentra debidamente constituida y que su objeto social esta parcial o totalmente relacionado con el diseño, construcción, modificación y retiro de plantas de almacenamiento, estaciones de gas, bodegas de distribución, redes de abastecimiento e instalaciones de aprovechamiento de gas así como las modificaciones a equipos y vehículos tanque.

Por lo anterior, el proyecto de ley deberá exigir que las personas morales, cuenten con los servicios profesionales de por lo menos tres peritos registrados dentro de su plantilla de trabajo.

El posible proyecto de ley deberá establecer que una vez obtenido el registro como perito o técnico, este deberá presentar ante SECOFI, precinto metálico o placa con que marcará las obras o instalaciones de las cuales sea responsable. En el proyecto de ley, podrá redactarse de manera muy clara que en el precinto metálico o placa deberá señalarse el año en que fue diseñada, construida o ejecutada la obra de instalación.

Para lo anterior, el legislador considerará la redacción de un artículo, en el cual se establezca la obligación para los peritos y técnicos de solicitar ante la SECOFI, la revalidación de su registro cada dos años.

En el proyecto de ley, el legislador seguramente impondrá una serie de obligaciones a los peritos, como sería dirigir y supervisar el diseño o la ejecución de obras e instalaciones que estén a su cargo, asegurándose que tanto los proyectos como la realización de los mismos cumplan con todas las disposiciones aplicables en materia de distribución de gas.

Deberá ser también obligación de los peritos el planear y supervisar las medidas de seguridad de las obras e instalaciones.

Será obligación también de los peritos establecer el registro del personal con que cuente y mantenerlo actualizado y hacerlo del conocimiento de la SECOFI. Así como la elaboración y la entrega al titular de la concesión, de los manuales de operación y mantenimiento.

Informar a la SECOFI los casos en que algún titular de una concesión, se niegue a atender sus instrucciones en relación con las disposiciones aplicables en materia de distribución de gas.

Deberá ser también obligación de los peritos, el informar a la SECOFI, de los contratos que suscriba con los titulares de alguna concesión para la prestación de los

servicios de su especialidad. Además deberá informar de la vigilancia de los mencionados contratos.

Una obligación muy importante que el legislador deberá tomar muy en cuenta, sería la obligación de los peritos de proporcionar toda la información que les requiera la SECOFI.

En forma separada, el legislador podrá establecer las obligaciones de los técnicos y establecer tanto la dirección y supervisión del diseño o ejecución de las instalaciones a su cargo, asegurándose de que cumplan con todas las disposiciones aplicables en materia de gas.

Obligación del técnico también será, el dar a conocer al usuario de las instalaciones, las medidas para el correcto funcionamiento y el mantenimiento de las mismas.

Muy prudente será el legislador si establece como obligación para los técnicos, el asegurarse que los proyectos y su ejecución cumplan con las características establecidas en las normas técnicas que dicte la SECOFI.

Una obligación que el legislador tomará muy en cuenta, será el que los técnicos deberán proporcionar toda la información que les requiera la SECOFI con la mayor veracidad posible.

La SECOFI necesita establecer el registro de peritos y técnicos atendiendo a sus especialidades, en que inscribirá a las personas físicas y morales que la comisión de obras e instalaciones en materia de gas haya otorgado la respectiva constancia, por lo cual el legislador recogerá esta necesidad y podrá plasmarla en un artículo especial.

El legislador podrá establecer que una vez inscritos en el registro y que la comisión de obras e instalaciones en materia de gas haya otorgado la respectiva constancia, la SECOFI podrá expedir el documento que acredite a las personas como peritos o como técnicos, con su clave correspondiente a la especialidad con que se registren.

El legislador debe ser muy precavido al redactar un artículo en el cual se faculte a la SECOFI para vigilar que en el desempeño de sus actividades los peritos y los técnicos registrados, se apeguen a la ley y a todas las disposiciones aplicables en materia de gas.

En el proyecto de una nueva ley de distribución de gas, se debe facultar a la SECOFI, para que determine la suspensión de su registro a un perito o técnico cuando realice actividades diferentes a las de su especialidad, cuando no presente a la SECOFI el precinto metálico o placa, cuando no marque las obras o instalaciones a su cargo con su precinto metálico o placa, el dejar de proporcionar a la SECOFI la información que les requiera, que cometa violaciones a la ley o a las demás disposiciones aplicables en materia de distribución de gas y tratándose de personas morales, o que deje de contar con los servicios profesionales de un perito.

Será básico que el legislador estime facultar a la SECOFI el determinar la cancelación de su registro a un perito o técnico, solicitando previamente la opinión de la comisión de obras e instalaciones en materia de gas.

Cuando haya obtenido su registro habiendo proporcionado datos falsos o dolosamente haya presentado para ello documentos falsificados; que hubiese incumplido con sus obligaciones a juicio de la Secretaría; por reincidencia en violaciones a la ley o a las demás disposiciones aplicables en materia de distribución de gas o se trate de violaciones graves a juicio de la SECOFI que no haya obtenido la revalidación de su registro.

Por lo anterior, el legislador ponderará, que la suspensión o cancelación del registro se determinará sin perjuicio de que el perito o técnico subsane las irregularidades en que haya incurrido así como de la responsabilidad administrativa, civil o penal en su caso.

De la seguridad en la distribución del gas:

El gran reto y la mayor aportación del legislador al proyectar una nueva ley de distribución del gas, consistirá en responsabilizar del cumplimiento de la ley y las demás normas que de ella deriven a los titulares de las concesiones y a los peritos y técnicos, esto representa un verdadero reto para la desregulación.

En materia de seguridad, el legislador debe mostrar una gran preocupación y proponer que los titulares de las concesiones otorgadas, presten el servicio público concesionado en condiciones estrictas de seguridad, para lo cual debe mantener en buen estado de funcionamiento las obras, instalaciones, vehículos, equipos, accesorios y recipientes utilizados para la prestación del servicio público de distribución del gas; considerando la creación de una institución encargada de retirar de circulación los vehículos y recipientes en mal estado así como reponerlos; facultar a la Secretaría en campañas permanentes de orientación a los usuarios sobre el manejo seguro y adecuado del gas; muy importante será la creación, por parte de los concesionarios, de centrales de supresión de fugas y por tanto capacitación y adiestramiento a su personal, para el control de siniestros; otro tanto deberá realizar para verificar el estado de las instalaciones de los usuarios y determinar que sea el adecuado para la prestación del servicio. En caso de algún siniestro informar de inmediato a la SECOFI, rindiendo un informe pormenorizado dentro de las 72 horas siguientes de ocurrido, clasificándose en rubro correspondiente; para lo anterior deberá presentar anualmente a la SECOFI el programa de seguridad, comprendiendo por lo menos los equipos de prevención y combates de incendios,

sistemas eléctricos, modificación y cambios de equipo e instalaciones, también en el capítulo referente a seguridad, se asentará la obligación de proporcionar auxilio cuando le sea requerido, en caso de siniestro ocasionado por la distribuidora de gas, aún cuando no sea por causas imputables a ellas.

Asimismo establecer controles de acceso a las plantas de almacenamiento, bodegas de distribución y fuentes de redes de abastecimiento así como establecer y llevar bitácora, esto último será muy importante lo cumplan los concesionarios para la supervisión de obras e instalaciones.

Otro tanto deberá considerar el legislador, por lo que al transporte de gas se refiere, es decir, que deberá prestarse el servicio público concesionado en condiciones estrictas de seguridad, así como mantener en buen estado de funcionamiento los vehículos y retirar del uso los que estén en mal estado para reponerlos de manera inmediata.

El proyecto de ley debe comprender por razón lógica a los usuarios, por lo que el legislador al presentar su proyecto, deberá redactar en tal forma, que involucre y obligue a los usuarios a emplazar los servicios de un técnico o perito en materia de gas para la proyección y ejecución de las instalaciones de aprovechamiento que requieran, así como mantenerlas fijas, sin alterar su diseño original y en buen estado, respetando absolutamente el uso para el que fueron destinadas, absteniéndose de sobreponer objetos o dar otro uso distinto al autorizado.

De la inspección y vigilancia.

El legislador en su proyecto, considerará como imprescindible reservar un capítulo especial para realizar actos de inspección y vigilancia, cumpliendo con las disposiciones de la ley y demás preceptos aplicables en materia de gas. La SECOFI podrá realizar por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección; pero esta

redacción de "POIDRA", tiene un gran significado, ya que debe interpretarse, como una facultad que ejercerá cuando lo juzgue oportuno; y nunca como una acción o actividad permanente y constante, ya que la idea, es que precisamente a través de los peritos o técnicos, se responsabilicen del estado en que se encuentren las instalaciones de las plantas de abastecimiento, bodegas de distribución y fuentes de redes de abastecimiento.

El personal de inspección, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con un documento oficial, que lo acredite como tal, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia, el alcance, así como el nombre y firma de la autoridad que lo expida. (71)

El legislador en su proyecto, será muy cuidadoso para redactar en forma minuciosa, que el personal autorizado para este fin, al iniciar la inspección deberá identificarse ante la persona con quien se entienda la diligencia, deberá también exhibir la orden respectiva y entregar copia de la misma y en ese momento requerirá para nombre dos testigos. En caso de que el visitado se niegue a nombrarlos o que los designados se nieguen o no acepten fungir como testigos, el inspector podrá designarlos, haciendo constar este hecho en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se hará constar en forma circunstanciada el resultado de la misma. En esta acta, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia, para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta. Es en este momento, cuando se cumplen los extremos de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

(71) En relación con el artículo 106 del Reglamento de Distribución de Gas.

El legislador deberá tomar en cuenta al redactar su proyecto, que en un artículo especial deberá establecerse, que al finalizar el acta, se procederá a firmar el acta por la persona con la que se entendió la diligencia, así como por los testigos y el personal autorizado, quien deberá entregar copia del acta al interesado.

El legislador será cuidadoso en su redacción y prever la posibilidad de que el interesado o los testigos, se negarán a firmar el acta, o el interesado se negará a recibir copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.¹⁷²⁾

El legislador será cuidadoso en su proyecto y sabrá redactar un precepto que establezca de manera clara y precisa, que la persona con quien se entienda la diligencia esté obligada a permitir al personal autorizado el acceso inmediato al lugar o los lugares objeto de la inspección en los términos previstos en la orden escrita, así como proporcionar toda clase de información documental que conduzca a la verificación del cumplimiento de todas las disposiciones en materia de gas. Incluso prever en el proyecto de ley que la SECOFI eventualmente pueda solicitar el auxilio de la fuerza pública, cuando para efectuar la visita de inspección, alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, naturalmente esto en forma independiente a las sanciones a que se pudieran hacer acreedores.

Otra disposición que sería muy conveniente incluyera el legislador en su proyecto, sería que dentro de los diez días hábiles que sigan al vencimiento del plazo, que en su caso, se otorgue para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, el titular de la concesión deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la SECOFI haber cumplido las medidas ordenadas.

(72) Artículo 109 del Reglamento de Distribución de Gas.

Otra disposición que sería muy importante y que representaría una novedad, sería que el legislador considerara la necesidad de que SECOFI pudiera ser del conocimiento del ministerio público los actos u omisiones que pudiesen configurar uno o mas hechos delictivos.

También resultaría novedoso que se incluyera un artículo que establezca la posibilidad de que toda persona pueda denunciar ante SECOFI los casos en que la prestación del servicio público concesionado, las obras o las instalaciones de algún titular de una concesión, no cumpla con lo dispuesto por este ordenamiento y con las demás disposiciones aplicables en materia de distribución de gas.

Medidas de seguridad.

En el proyecto de ley, el legislador necesariamente tendrá que dedicar un capítulo especial para todo lo referente a la seguridad en el manejo del gas.

El legislador, puede prever en su proyecto de ley, que cuando se tenga conocimiento de que alguna obra o instalación, no cumpla con las disposiciones y los términos de la concesión otorgada o presente peligro para las personas o bienes, se pudieran considerar las siguientes medidas de seguridad.⁽⁷³⁾

Clausura temporal, parcial o total de las obras o instalaciones; el aseguramiento de substancias, materiales, equipo, accesorios, recipientes de instalaciones de aprovechamiento y de vehículos utilizados para la transportación de gas; la destrucción e inutilización de substancias materiales, equipo o accesorios; la demolición de obras o edificaciones o el desmantelamiento de instalaciones destinadas a la prestación del servicio público de distribución de gas.

(73) En relación con el artículo 102 del Reglamento analizado.

Una de las medidas de seguridad mas señaladas por la gran importancia que reviste y que seguramente deberá tomar en cuenta el legislador, será la relativa a la necesidad de reubicar las plantas de almacenamiento, bodegas de distribución o fuentes de abastecimiento, y ésta obedecerá al crecimiento demográfico de los centro de población, los cuales se van ubicando cerca de las plantas de distribución de gas provocando inseguridad para los pobladores por la sucitación de un posible accidente.

El legislador al elaborar su proyecto, tomará en cuenta el grado de peligrosidad en las plantas, y considerará que el incumplimiento de las medidas de seguridad determinadas por la SECOFI den origen a la revocación de la concesión otorgada.

Por lo anterior, se entiende que la SECOFI en cualquier tiempo, podrá ordenar una inspección y hacer por escrito las observaciones pertinentes, y la resolución administrativa que determine una medida de seguridad, contendrá en su caso, el plazo otorgado al titular de la concesión, para su ejecución así como para la presentación de un informe acerca de su cumplimiento. Las medidas de seguridad, serán levantadas en su caso, a petición del titular de la concesión ante la SECOFI, o por resolución administrativa de la misma Secretaría, cuando cesen las causas por las cuales fueron tomadas las medidas de seguridad.

En su proyecto el legislador, podrá contemplar la eventualidad de suspender los trabajos relacionados con obras e instalaciones, de manera temporal y esa suspensión en todo caso, podrá ser total o parcial y se aplicará por el tiempo estrictamente necesario para corregir las irregularidades de que se trate. En su caso, el legislador podrá considerar en su proyecto, que durante la suspensión, se permita el acceso a las personas que tengan encomendadas la corrección de las irregularidades que la motivaron.

Para lo anterior, el titular de la concesión al termino de la ejecución de los trabajos relacionados con obras e instalaciones, equipos y accesorios, deberá dar aviso a

la SECOFI; la que verificará la correcta ejecución de los mismos y en su caso ordenará su modificación o corrección.

El legislador deberá proponer un precepto que faculte a la SECOFI para ordenar la desocupación total o parcial de una instalación, cuando para la ejecución de los trabajos relacionados con obras e instalaciones, equipo y accesorios fuese necesaria dicha desocupación por seguridad de las personas que trabajen en la planta de distribución.

Sanciones.

Las violaciones a los preceptos de una ley, su reglamento y demás disposiciones que emanen de ella serán sancionadas administrativamente, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos. Las sanciones que se impongan serán independientes de las medidas de seguridad que ordene la SECOFI.

Las sanciones administrativas, podrán ser:

- I.- Multa, equivalente a días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- II.- Clausura temporal, que podrá ser parcial o total de obras o instalaciones;
- III.- Clausura definitiva, parcial o total de obras o instalaciones; y
- IV.- Arresto hasta por treinta y seis horas, a quien inculpla con las disposiciones en materia de gas a criterio de la Secretaría.

Lo anterior lo podrá ponderar el legislador en su proyecto, al considerar que la SECOFI necesita como autoridad el hacer cumplir sus determinaciones, sobre todo cuando se viole la ley en forma flagrante (como puede ser el caso de los choferes que montan tanques en forma clandestina para vender gas de carburación a deshoras, utilizando lotes baldíos).

En términos generales el legislador seguramente, tomará como criterio la gradualidad de las sanciones, para determinar en cada caso, el monto a aplicar por cada una de las infracciones que pudieran cometer los concesionarios al violar preceptos de la futura ley.

Lo que sí debe considerarse, es que el pago de las multas que hayan sido impuestas como sanción, no exime de la obligación de corregir las irregularidades que hayan dado motivo a la imposición de las mismas.

Por lo anterior, las sanciones administrativas que deberá considerar la futura ley serán; multa, clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total de obras o instalaciones; y arresto hasta por treinta y seis horas.⁽⁷⁴⁾

Para el caso de reincidencias, se deberá duplicar el monto de la multa que corresponda, sin que en ningún caso, su monto total exceda de veinte mil salarios mínimos generales en el Distrito Federal.

Para el efecto de este capítulo, deberá entenderse por reincidencia, cuando el infractor cometa la misma infracción a la futura ley o demás disposiciones que de ella deriven, dentro de un período de dos años.

En el proyecto de ley el legislador tendrá cuidado de redactar un precepto que establezca que la SECOFI, al imponer una sanción, fundará y motivará la resolución, tomando en consideración el carácter doloso o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción así como la gravedad de la misma infracción, en relación con una eficiente prestación del servicio público concesionado y los perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los usuarios. También, deberá tomarse en cuenta las condiciones económicas del infractor y la calidad de reincidente.

(74) En relación con el artículo 118 del Reglamento de Distribución de Gas.

Se espera que el legislador considere cuando en una acta se consignent varias infracciones, las multas se determinarán en forma separada y por la suma resultante de todas ellas, se emitirá la resolución respectiva.

El legislador deberá prever que en los casos en que se impidan u obstaculicen las funciones de inspección y vigilancia. Por parte de la SECOFI, deberá proceder la clausura temporal, parcial o total.

Igualmente cuando el titular de una concesión o sus dependientes se opongan o impidan el cumplimiento de órdenes expedidas por la SECOFI, se les sancionará con arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Para el cumplimiento de lo anterior, se debe establecer en un precepto especialmente redactado, que la Secretaría podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para aplicar una medida de seguridad cuando el titular de una concesión no permita el acceso a personal especializado en materia de gas por parte de la Secretaría.

El legislador, persona muy permeable a los problemas sociales, deberá considerar que en los casos en que sin concesión de la SECOFI cuando se realice alguna actividad relacionada con la distribución de gas, que regulará la futura ley, perderá en beneficio de la nación las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a dichas actividades.

El legislador deberá considerar aquellos casos en que una persona realice actividades de distribución de gas sin la debida concesión, los inmuebles así como los muebles que llegare a utilizar, perdiéndolos en beneficio de la nación, toda vez que el gas es considerado constitucionalmente originario de la nación, independientemente de las sanciones penales a que se pudiera hacerse acreedor.

Para el caso de que algún miembro o socio de alguna persona moral titular de una concesión, pierda la nacionalidad mexicana, perderá también en beneficio de la nación sus acciones o participación social, a menos que desde luego enajene esas acciones o participación social a personas que reúnan los requisitos de nacionales.

Del recurso de inconformidad.

El legislador seguramente propondrá un capítulo especial para establecer que todos los actos y resoluciones emitidas y dictadas por la SECOFI con motivo de la aplicación de la futura ley, así como las disposiciones que de ella emanen podrán ser recurridas por quienes se sientan afectados, en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. Lo anterior, se debe establecer para lograr un verdadero equilibrio procesal además y garantizar los derechos de los concesionarios.⁽⁷⁵⁾

Este recurso de inconformidad ⁽⁷⁶⁾, que implantará seguramente el legislador en su proyecto, se deberá interponer por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiera emitido el acto o dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso, se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el Servicio Postal Mexicano.

En el escrito en que se interponga el recurso, seguramente el legislador señalará en su proyecto, los requisitos que deberá contener; como el nombre y domicilio del recurrente y en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece. Así como deberá asentar en su escrito la fecha, en que bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo

(75) Artículo 124 del Reglamento de Distribución de Gas.

(76) Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos e intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, 1984, pp.368.

conocimiento de la resolución recurrida y acompañar la resolución impugnada, con expresión de los agravios que a juicio del recurrente, le cause el acto o resolución; la mención de la autoridad que haya emitido la resolución y las pruebas que ofrezca, mismas que deberán estar relacionadas con el acto o resolución impugnada.

El legislador debe establecer de manera tajante que la única prueba que no podrá ofrecerse es la confesional de la autoridad, para estar acorde con la teoría y la jurisprudencia que así lo establecen.

El legislador podrá proponer en su proyecto, un precepto que establezca la posibilidad de decretar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, cuando así lo solicite el interesado en su escrito de interposición del recurso y cuando no se trate de infractores reincidentes o que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación al recurrente y que se pueda garantizar el interés fiscal.

También en el proyecto de ley, el legislador podría considerar en su precepto Ex-profeso determinar que al recibir el recurso, la autoridad del conocimiento verificará si este fue interpuesto en tiempo y forma, admitiéndolo a trámite o rechazándolo. Y para el caso de que lo admitiera, deberá decretar la suspensión, si lo estima procedente, y desahogará las pruebas que procedan dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contados a partir de la notificación del acuerdo de admisión; además, considerar que hubieren ofrecido, y dictar resolución dentro de los noventa días siguientes, en la que se confirme, modifique o revoque la resolución recurrida. Y dicha resolución se notificará al interesado personalmente o por correo certificado.

En relación con lo anterior, el legislador podrá considerar en el proyecto de ley, que los actos y resoluciones que no se impugnen, tendrán el carácter de definitivo así como las resoluciones que se dicten al resolver un recurso o las que lo tengan por no interpuesto.

El proyecto que elabore el legislador, podrá considerar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en todo lo relacionado con la tramitación del recurso de inconformidad.

Seguramente el legislador en su proyecto de ley tendrá que considerar un capítulo dedicado a una serie de artículos transitorios, preceptos que establezcan el término o la fecha en que entrará en vigor la nueva ley, después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como mencionar que se abrogan diversos ordenamientos en materia de gas, estableciendo la fecha en que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.⁽⁷⁷⁾

D) S.P.V. (Subcomité de Prevención y Verificación de Seguridad en la Distribución del Gas).

El 29 de abril de 1992 el Presidente de la República, instruyó al Secretario de Desarrollo Social, la creación de comités ciudadanos de información y apoyo para casos de prevención y atención a riesgo ambiental.

De estos comités, a su vez se formaron por medio de un convenio entre los representantes de los distintos organismos involucrados, (SEGOB, SEMIP, SECOFI, SEDESO, SS, DDF, PEMEX, NAFIN, BANOBRAS, COLEGIOS DE INGENIEROS, ASOCIACION DE DISTRIBUIDORES DE GAS, CFE, ASOCIACION DE PERITOS RESPONSABLES EN MATERIA DE GAS, FIDEICOMISO PARA LA REPOSICION DE RECIPIENTES PORTATILES DE GAS L.P.), los subcomites de prevención y verificación de seguridad en la distribución de gas (SPV), en cada Estado y en la zona Metropolitana del Valle de México, son presididos por el representante del D.D.F. o de

(77) Lo anterior se consultó en un proyecto que se tuvo a la vista y que posteriormente derivó en el nuevo reglamento de distribución de gas L.P. publicado en el diario oficial de la federación el día 25 de noviembre de 1993.

cada Estado, de preferencia por el Secretario General de Gobierno, quien funge como Secretario Técnico del mismo, el Delegado Estatal de la SECOFI.

Estos SPV son los encargados de llevar a cabo, en forma colegiada, las acciones de verificación y prevención de riesgos en materia de Gas. De sus labores de verificación y prevención se levantan minutas las cuales contienen una descripción del estado que guardan las instalaciones y equipo de almacenamiento, suministro y distribución de gas, así como las recomendaciones que por consenso decida hacer el SPV respectivo.

Asimismo, cada SPV es responsable de elaborar un programa especial de atención a riesgos en materia de gas, el cual debe tener vinculación con los programas de protección civil que en el D.D.F., y en los Estados ha implementado la SEGOB, los programas de prevención de desastres por riesgos que en materia de gas haya dictado la SEDESOL.

Las acciones de prevención y verificación en materia de gas natural suministrado por tuberías se sujetarán a una serie de bases determinadas en el convenio para la creación de los SPV; de estas bases se puede decir que se establece que serán responsables y correrán con los gastos de pruebas a sus instalaciones y redes de distribución, el distribuidor autorizado o responsable del suministro del gas, así como CFE.

El SPV supervisará las pruebas de detección de fugas y en su caso, hermeticidad en las redes de distribución. La supervisión y pruebas se llevarán a cabo conforme a los reglamentos y normas vigentes así como a los procedimientos previamente establecidos por la SECOFI, SS, y PEMEX.

En el caso de detectarse fugas que indiquen concentraciones con riesgo de explosividad y sin perjuicio de las acciones que en su caso competan al distribuidor, a la

CFE o a otras autoridades, la SECOFI procederá de inmediato a ordenar la supervisión del suministro en los tramos de la red en los cuales se presente dicho riesgo; conforme a los programas de protección civil y de prevención de desastres, el D.D.F., o el Estado y en su caso, SEGOB, informarán a la población afectada de las medidas de prevención que procedan; y cuando se haga necesario suspender el suministro, la empresa que distribuya gas natural por tuberías hará las reparaciones necesarias.

Correrán por cuenta del usuario los gastos de instalación y conexión que sean necesarios para hacer la sustitución por gas L.P., y en caso de que éstos sean hechos directamente por el distribuidor, se harán a precios preferenciales.

Una vez terminada la verificación de la red de distribución y en base al número de fugas encontradas, el SPV deberá de hacer una recomendación respecto a las medidas correctivas a tomarse, y en su caso, de los plazos y estimaciones sobre lo requerido para sustituir la red de tuberías por sistemas de distribución por medio de recipientes para contener gas L.P.

Las acciones de verificación y prevención en materia de plantas de almacenamiento de gas L.P. se sujetarán a las siguientes bases:

El distribuidor concesionario del servicio de distribución de almacenamiento, transporte y suministro del gas L.P. será responsable y correrá por su cuenta con los gastos, que por pruebas se hagan a las instalaciones y equipos dentro de las plantas de almacenamiento y distribución;

El SPV supervisará el cumplimiento de las especificaciones aplicables a la ubicación y a las instalaciones y equipo dentro de las plantas de almacenamiento y equipo de distribución, conforme a los reglamentos y normas vigentes a los procedimientos previamente indicados por SECOFI, SS y PEMEX.

En el caso de detectarse fugas que indiquen concentraciones con riesgo de explosividad , y sin perjuicio de las acciones que en su caso competan a los distribuidores o a otras autoridades, SECOFI procederá de inmediato a ordenar la suspensión del suministro en las plantas o equipo en los cuales se presente dicho riesgo;

Si así procede, conforme a los programas de protección civil y de prevención de desastres, el gobierno de la República a través de la Secretaría de Gobernación informará a la población afectada de las medidas de prevención que procedan; y el SPV emitirá recomendaciones respecto a acciones específicas de mejoras en seguridad, y en caso de ser necesario la reubicación de la planta.

En ambos casos con el apoyo de la SEDESOL, del D.D.F. y de NAFIN, se fijarán los plazos para cumplir con las recomendaciones, así como el verificar el lugar en que se pretende reubicar a la planta.

En materia de cilindros portátiles, las acciones de prevención y verificación se basan en la responsabilidad del distribuidor autorizado o responsable del suministro del gas, al igual que cubrirá los gastos del inventario que se haga de los cilindros que se encuentren en mal estado.

El SPV supervisará el cumplimiento con las especificaciones aplicables para la sustitución de cilindros, conforme a los reglamentos y normas vigentes a los procedimientos previamente indicados por SECOFI, SS y PEMEX.

En el caso de detectarse riesgos a la población y sin perjuicio de las acciones que en su caso, competan al distribuidor y a otras autoridades, SECOFI procederá de inmediato a ordenar la suspensión del uso de los cilindros en cuestión y el retiro de la circulación de aquellos que presenten riesgos.

Los SPV informarán a SECOFI, PEMEX, y NAFIN, quiénes evaluarán a fin de proponer alternativas para el ágil retiro y sustitución de cilindros; determinar las zonas que requieran atención prioritaria en las labores de sustitución, y buscar métodos de financiamiento y regulación que agilicen aún más las actividades del fondo.

Para el caso del uso del gas L.P., y gas natural comprimido en motores de combustión interna bajo los programas de protección ecológica establecidos por la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México, además de lo anterior, se expedirán las normas sobre construcción de estaciones de suministro de gas L.P., y gas natural comprimido, y en base a éstas, se autorizará la instalación de las mismas en aquellos lugares que cumplan con la reglamentación de uso del suelo y demás disposiciones aplicables; asimismo, se sancionará a aquellos vehículos que se abastezcan con gas en lugares públicos diferentes de las estaciones autorizadas;

PEMEX tomará las medidas necesarias para planificar y garantizar el abasto de gas L.P., y gas natural comprimido así como el suministro de estos para carburación, exclusivamente a través de las estaciones de gas autorizadas por distribuidores autorizados y estaciones para autoabasto;

De manera conjunta el D.D.F., y SECOFI conforme a sus atribuciones implantarán una campaña de verificación a fin de evitar la venta de equipo y la incorporación de instalaciones para el uso de gas para carburación que no cuenten con las autorizaciones respectivas.

El D.D.F., y el gobierno del Estado de México exigirán dentro de sus programas de verificación de contaminación ambiental que los vehículos que utilizan gas para carburación, cuenten con el equipo autorizado, y que sus instalaciones se hayan llevado conforme a las disposiciones aplicables. Los peritos prestarán su apoyo a las autoridades a efecto de que cuando se detecten vehículos con instalaciones fuera de norma, se

corrijan, como requisito para permitir la circulación de los mismos. Asimismo, se coordinarán con el D.D.F., y el gobierno del Estado de México a efecto de que durante las verificaciones vehiculares periódicas, se supervise el estado que guardan estas instalaciones y se puedan hacer las correcciones que el caso amerite.

En el caso de que en las labores de los SPV se encuentren irregularidades o violaciones a las disposiciones aplicables, SECOFI de conformidad con sus atribuciones, procederá a aplicar las sanciones que amerite.⁽⁷⁸⁾

E) Programa para el uso del Gas L.P., y Gas Natural Comprimido en el Transporte Público y Concesionado.

En la Ciudad de México se consume diariamente el equivalente a 42 millones 319 mil litros diarios de combustibles. Esto incluye gasolina, diésel, gasóleo industrial, gas licuado de petróleo y gas natural. Con estos combustibles cocinamos los alimentos y calentamos el agua del baño de cada uno de los más de 15 millones de personas que habitamos en la metrópoli. Con ellos se pone en movimiento cerca de 4 millones de vehículos automotores, para el transporte de personas y mercancías. Su consumo es fuente de energía para las 30 mil industrias y establecimientos de servicio. Con ellos generamos el 40% de la energía eléctrica que empleamos en nuestras actividades cotidianas.

La utilización de estos combustibles permite generar el bienestar de los habitantes de la ciudad (empleos, bienes, servicios y transporte), pero su consumo tiene como efecto adverso la liberación de grandes cantidades de contaminantes del aire. Se estima que en 1989, por la quema de estos combustibles así como por tolvaneras e incendios, se emitieron casi 12 mil toneladas diarias de contaminantes.⁽⁷⁹⁾

(78) Este convenio de concertación fue firmado en la Ciudad de México el 8 de mayo de 1992.

(79) Dato proporcionado por el Departamento del Distrito Federal.

El Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México realiza esfuerzos para reducir la emisión de contaminantes atmosféricos, a través de cinco estrategias prioritarias. El mejoramiento de los combustibles que se usan en la Ciudad de México y su sustitución por otros ambientalmente más limpios, es una de estas estrategias. A ella se suman la expansión del transporte colectivo y el control de emisiones de origen vehicular, el control de las emisiones de la industria, los servicios y las termoeléctricas; la reforestación del Valle de México; y la educación ambiental para promover la participación activa de la sociedad y la investigación científica para encontrar soluciones adaptadas a las condiciones locales.

En febrero de 1992 se iniciaron los trabajos del programa para el uso de gas L.P., y natural en el autotransporte público concesionado. Se tomó esta decisión porque los análisis de laboratorio demostraron que la conversión a gas, sin convertidor catalítico, permite la eliminación total de las emisiones evaporativas de hidrocarburos y plomo. Logran la reducción de más del 50% de la emisión de hidrocarburos reactivos en el escape y la disminución en un 85% de las emisiones de monóxido de carbono. El Programa establece el uso obligatorio de convertidores catalíticos de tres vías, para reducir hasta un 90% las emisiones de hidrocarburos y monóxido de carbono, así como controlar la emisión de óxidos de nitrógeno, lo cual es de gran importancia para evitar la formación de ozono. El gas licuado de petróleo y el gas natural tiene un quemado más limpio, por lo que no producen humos o partículas fotoquímicamente reactivos.

En este programa se tienen como objetivos, propiciar la renovación de la flota vehicular de uso intensivo. Al respecto, se ha previsto la sustitución, de acuerdo al programa de placa permanente en el D.F., de aproximadamente 84,500 vehículos a través de diversas acciones, entre las que destacan el financiamiento a taxis ecológicos, la sustitución de combis por minibuses que empleen gasolina sin plomo (Magna Sin) o gas y

el apoyo crediticio para la adquisición de nuevos vehículos de carga, que reemplacen unidades obsoletas.

De acuerdo con el manual de revista del año de 1992, fueron reemplazados obligatoriamente los vehículos de:

- Servicios públicos de transporte de pasajeros con itinerario fijo (colectivos) y de turismo, por modelos 1984 o más recientes;
- Servicio público de transporte de pasajeros sin itinerario fijo (taxis), por modelos 1986 o más recientes;
- Servicio público y mercantil de transporte de carga, por modelos 1977 o más recientes;
- y
- Servicio mercantil de transporte de pasajeros, por modelos 1982 o más recientes.

Debido a que la antigüedad del parque vehicular destinado al transporte de pasajeros y de carga fluctúa entre los 10 y 15 años, se estiman susceptibles de ser convertidos a gas, con el uso obligatorio del convertidor catalítico, o a renovar su tren motriz alrededor de 299,200 vehículos. De ellos, 273,300 carburan actualmente con gasolina, 19,800 utilizan diesel y los restantes 6,100 usan gas L.P., como carburante. Estos últimos han sido ya revisados y están en proceso de adecuar sus conversiones para cumplir con la normatividad de seguridad y de emisiones vigentes.

Las conversiones a gas del transporte de carga y pasajeros, generaron para fines de 1992 una demanda adicional de gas licuado de petróleo (GLP) de aproximadamente un mil barriles diarios, equivalente al consumo de 7,800 vehículos. Este volumen se incrementará progresivamente cada año hasta llegar a más de 22,500 barriles por día en

1995, para poder atender las necesidades de un máximo posible de 100 mil vehículos convertidos a GLP.

A diferentes plazos, y en función del tipo de vehículo y a su estado mecánico, las flotillas a convertirse a GLP o GNC pueden ser minibuses, vehículos de reparto y de servicios municipales a gasolina, así como camiones de carga y autobuses de pasajeros, tanto a gasolina como a diésel.

La disponibilidad de gas natural comprimido es de 90 millones de pies cúbicos por día, lo que se estima permitirá cubrir las expectativas del programa para los próximos tres años, satisfaciendo la demanda de alrededor de 45,000 vehículos.⁽⁸⁰⁾

Para que puedan distribuir GLP para fines de carburación, es necesario que las empresas distribuidoras dediquen una de sus plantas dentro del Valle de México, o construyan la infraestructura necesaria, para el almacenamiento y distribución exclusivo de GLP de carburación. Además deberán poseer unidades de reparto debidamente señalizadas (autotanque blanco con franja verde) y tecnológicamente adaptadas, así como estar debidamente autorizadas por parte de la SECOFI.

La distribución al usuario final será mediante estaciones de abasto diseñadas bajo las más estrictas normas de seguridad. Estas podrán ubicarse en los terrenos de las propias empresas o en las de las asociaciones de flotillas de reparto o de pasaje, o bien, en sitios específicos de suministro, como son las estaciones de servicio de gas L.P. (gaserías).

Con respecto del gas natural, PEMEX pondrá una extensa red de ductos a baja presión para su distribución en el Valle de México. Las estaciones de servicio para el suministro de este combustible se localizarán cerca de la actual red de ductos, con objeto de disminuir las molestias asociadas a su expansión.

(80) Datos proporcionados por Petróleos Mexicanos.

En México se dispone de diversas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de gas para carburación; doce referentes al sistema de conversión a GLP; once a equipos de distribución de GLP; y dos al diseño y construcción de estaciones de servicio de GLP. También, se cuenta con una serie de normas oficiales que limitan las emisiones contaminantes por tipo y año de fabricación del vehículo.

A partir del 11 de febrero de 1992, fecha en que da inicio el programa para el uso de gas, se han venido llevando a cabo diversas tareas para su instrumentación en cinco temas principales:

- Certificación de sistemas de conversión a GLP.
- Verificación y registro de vehículos convertidos .
- Localización y evaluación de predios para instalar estaciones de suministro de GLP temporales y definitivas.
- Expedición de normas para equipos de carburación y estaciones de suministro, con énfasis en aspectos de seguridad para GLP.
- Gas natural comprimido.

Certificación de sistemas de conversión a GLP.

Para la venta e instalación de sistemas de conversión vehicular a gas licuado de petróleo se han certificado un total de 19 empresas con 10 equipos de carburación y 12 convertidores catalíticos distintos. Ello en respuesta a la convocatoria que para tal fin publicaron el Departamento del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México en junio de 1991.

Verificación y registro de vehículos convertidos

Actualmente, se han convertido a gas licuado de petróleo, con equipos certificados, aproximadamente 12,000 vehículos pertenecientes a flotillas de carga

mercantil. De éstos, sólo cerca de 2,500 han sido exentados del programa HOY NO CIRCULA de manera oficial, como un incentivo a su conversión y verificación.

Con relación al transporte público de pasajeros, se está llevando a cabo un operativo de verificación de la seguridad en minibuses que desde antes de iniciar el programa oficial ya se habían convertido a GLP, conjuntamente entre el D.D.F., la SECOFI y la SECOTEF. En este operativo se han expendido 4,500 permisos temporales, los cuales serán canjeados por autorizaciones definitivas cuando los vehículos demuestren la instalación y operación adecuada del convertidor catalítico.

Localización y evaluación de predios para instalar estaciones de suministro de GLP temporales y definitivas.

En materia de localización de predios para la instalación de estaciones de servicio de gas L.P., se han evaluado alrededor de 70 predios localizados en el Distrito Federal, de éstos 28 cumplen con las normas de seguridad y riesgo ambiental referentes, entre otros parámetros, al distanciamiento de las instalaciones con el asentamiento humano mas cercano, así como con las características de expansión, acceso vial y servicios. A la fecha, cinco de estos predios han pasado a la fase de proyecto ejecutivo para la construcción de estaciones de gas.

El diseño, construcción y operación de las estaciones gaseras deberán también cumplir con las regulaciones federales que en materia de riesgo e impacto ambientales se encuentran vigentes⁽⁸¹⁾. A la vez, deberán cumplir con las regulaciones locales referentes a la selección de técnicas y métodos constructivos para este tipo de instalaciones.⁽⁸²⁾

(81) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

(82) Reglamentos de Zonificación y de Construcción para el Distrito Federal.(publicados en el D.O.F. el 20 de abril de 1982 y el 3 de julio de 1987).

Con el propósito de apoyar al programa emergente de verificación de la seguridad en el transporte de pasajeros y de atender la falta de estaciones de gas, se han puesto en operación seis sitios provisionales de abasto vehicular. En estos sitios, que cumplen con las disposiciones que marcan las normas oficiales en materia de seguridad, el suministro de gas se hace a través de las cuatro empresas gaseras autorizadas para distribuir gas de carburación y mediante las pipas blancas con franja verde, especiales para este servicio.

A partir del inicio del programa de conversión a gas se han elaborado y publicado las siguientes normas:

NOM-X-66-1992, NOM-X-67-1992, NOM-D-179-CT-(1981), esta última ya actualizada.

El uso de gas natural como combustible vehicular data de los principios del automóvil. Por su quemado limpio, su gran disponibilidad relativa y lo innecesario de costosas instalaciones para su producción, lo hicieron uno de los primeros combustibles que se utilizaron en los automóviles de inicios del siglo. Sin embargo, la escasa autonomía que se obtenía, dados los bajos volúmenes de gas que era posible almacenar en los cilindros que llevaban los vehículos, hizo que cayera en desuso como carburante.

Por razones económicas, energéticas y/o ambientales varios países del mundo han iniciado programas de uso de este carburante en su flota vehicular. Resaltan en este sentido, Rusia (sobre todo en la zona de Siberia), Nueva Zelanda, Italia, Estados Unidos, Canadá y a últimas fechas Argentina, que han convertido un total de aproximadamente 200,000 vehículos en los últimos ocho años.

Persisten, sin embargo, problemas con respecto a la autonomía de los vehículos, altos costos en los equipos de conversión, altos costos en las estaciones de compresión y de suministro, así como una limitada red de gasoductos en la ciudad.

Se han localizado diversos sitios que pueden servir para alojar las estaciones, donde se realizarían las operaciones de carga de los vehículos convertidos, incluyendo instalaciones ya existentes en las propias empresas que usan el gas natural en sus procesos de producción, utilizando la carga lenta nocturna y nuevas instalaciones que darían el servicio de carga rápida a las nuevas flotillas convertidas o fabricadas para el uso de gas natural.

Existe un gran interés por parte de diversos fabricantes de vehículos y empresas que poseen flotillas de vehículos de carga y transporte de pasajeros para en el futuro incorporar estos sistemas. Se ha formado un comité con la participación de ellas y la coordinación general de transporte orientado a que en el futuro se estimule la incorporación de esta tecnología en el nuevo parque vehicular.

Asimismo, el Departamento del Distrito Federal ha iniciado varios programas piloto que demuestren las bondades del combustible y permitan profundizar en el conocimiento con respecto a su uso. Dentro de estos programas es posible mencionar la conversión de 50 patrullas al uso de gas natural comprimido con emisiones resultantes tan bajas que hacen muy difícil su medición, incluso con el uso de equipos tan sensibles como los computarizados (BAR 90). Por una parte, se están realizando pruebas en la Ruta-100 y por otra, se estima que próximamente se iniciará la conversión de diversos vehículos al uso de gas.

El gobierno del D.D.F., a principios de 1992 instrumentó un programa de conversión a gas en vehículos. A partir de entonces se estudiaron las experiencias y la normatividad de los países más avanzados en la materia. Se convirtieron también más de 100 unidades piloto para la realización de pruebas de seguridad y de emisiones contaminantes. Se estudiaron las reacciones fotoquímicas del gas en la atmósfera. Se diseñaron y se han venido aplicando los sistemas de revisión y verificación de

conversiones así como un procedimiento de certificación técnica de equipos. Se estudiaron las disponibilidades y mecanismos de abasto del gas licuado y del natural desde los campos de producción hasta la Ciudad.

Se prepararon y se dictaron todas las normas necesarias para la conversión, uso y distribución del gas. Se establecieron los sistemas para el registro y control de la flota convertida. Se han estudiado 70 predios para la instalación de estaciones de servicio de gas licuado de petróleo y cinco se encuentran ya en la fase de proyecto ejecutivo.

Mientras se construyen las estaciones de servicio definitivas, se han autorizado lugares de abasto temporal que cumplen con la normatividad de riesgo ambiental y en donde se opera con autotanques tecnológicamente adaptados, bajo constante supervisión. Igual procedimiento se está siguiendo para la implantación del programa de gas natural comprimido.

Por todo lo anterior, corresponde a cada uno de nosotros, a las autoridades federales, estatales y municipales, a los distribuidores de gas, a quienes conviertan sus vehículos, el velar porque se cumpla con la responsabilidad de actuar en apego a las normas que garantizan el bienestar social.

CAPITULO V**EL USO DEL GAS EN LA ZONA METROPOLITANA****A) Una solución de nuestro tiempo.**

El Petróleo y el gas son fuentes de energía no renovables, México carece de yacimientos suficientes y las reservas mundiales tienen un límite. En consecuencia, el diseño de la política energética requiere la previsión de recursos alternativos. Sin embargo, el estudio que aquí se ofrece no contiene un modelo de política nacional. Sus pretensiones son más modestas, por dos motivos: en primer lugar, porque el objeto del mismo se limita a una sola fuente de energía (el gas), y en segundo término porque es una investigación jurídica acerca de la utilización del gas como carburante.

Esto nos permite determinar que en la actualidad el tema de la utilización del gas como carburante es de suma importancia ya que al volverse una opción para poder combatir el problema de la contaminación resulta de interés de todos los seres humanos.

La evolución tecnológica ha permitido la revisión de viejos conceptos como el de "monopolio", que ha presidido durante muchos años la categorización jurídica de esta actividad.

En la mayoría de los países existe una empresa dominante, nacida y desarrollada casi siempre al amparo de un monopolio "legal" que tiene asumida la adquisición e importación de gas, el transporte, la construcción y explotación de las grandes redes de gaseoductos, así como la venta directa a la industria, acompañada de otras sociedades de distribución a las que compete la comercialización y venta al por menor en las distintas áreas urbanas y en cuyo capital aquélla suele participar.

El Derecho Administrativo no es en modo alguno un sistema de esencias, sino de consecuencias. Sus conceptos y categorías tienen en muchos casos un contenido puramente consecuencial, variable de tiempo en tiempo, de sector en sector. Los conceptos de concesión, autorización, servicio público, contrato administrativo, tarifas, y tantos otros, están ligados a períodos históricos determinados y a la búsqueda de unas finalidades concretas. Si esto es así con carácter general, mucho más lo es en la regulación de los sectores económicos, especialmente en aquellos que han venido desarrollándose en los últimos años, vinculados a la evolución tecnológica de los sectores energéticos.

Afortunadamente en los últimos años, los presupuestos sociales, tecnológicos y políticos que eran el sustrato de muchas categorizaciones jurídicas han desaparecido y por ello, estamos en un momento de nuevas ideas, nuevos planteamientos y nuevas soluciones en estos campos.

Si todo ello es así, resulta patente la necesidad de que el jurista no elabore sus conceptos, como un sistema cerrado con pretendido valor permanente y con un contenido fijo e inmutable. Por el contrario, el jurista debe hoy romper su espléndido aislamiento y acercarse a la realidad de las cosas.

B) Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

Esta Comisión fue creada debido a que la Zona Metropolitana del Valle de México se encuentra ubicada en una cuenca rodeada de montañas en donde los ecosistemas existentes se han sometido a una profunda alteración debido al acelerado crecimiento de la población y de la actividad económica que se ha dado en las últimas décadas.

Los altos índices de contaminación ambiental, el deterioro y desaparición de los cuerpos de agua, bosques y suelos productivos, y la generación de una gran cantidad de residuos sólidos, es lo que dio lugar a la creación de la Comisión Metropolitana del Valle de México.

El combate contra la contaminación ambiental requiere de esfuerzos continuos e inversiones considerables, cuyo objetivo es racionalizar el uso de recursos naturales y fomentar el uso y desarrollo de tecnologías que causen un deterioro mínimo al medio ambiente, así como establecer nuevos hábitos en los ciudadanos, que no atenten contra el equilibrio ecológico y que contribuyan a la prevención y control de la contaminación.

Por medio de un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de fecha 8 de enero de 1992, se creó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, la cual tiene como objetivo prevenir y coordinar las políticas, programas y proyectos, al igual que verificar la ejecución de las acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública deben emprender contra la contaminación ambiental en la ya mencionada zona.

Esta Comisión está integrada por: el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Programación y Presupuesto; el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Secretario de Desarrollo Social ; el Secretario de Salud; el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Director General de Petróleos Mexicanos. Cuando traten asuntos de su competencia también participarán el Secretario de la Contraloría General de la Federación; el Secretario de Comercio y Fomento Industrial; el Secretario de Educación Pública; el Director General del Instituto Mexicano del Petróleo; el Director de la Comisión Nacional del Agua; el Director General de la Comisión Federal de Electricidad, y los

titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando por razón de sus atribuciones u objeto, se estime necesaria su intervención.

Respecto a la forma de organización de quién va a presidir la Comisión, la ley establece que durante los primeros dos años le corresponderá a el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en el siguiente período de dos años le corresponderá al Gobernador del Estado de México, y en el siguiente período de dos años al Secretario de Desarrollo Social, y así sucesivamente en forma alternada.

La Comisión contará con un Consejo para analizar las opiniones, propuestas, proyectos y acciones emitidas por los miembros de la Comisión para la realización de programas; Dicho Consejo estará formado por representantes de la comunidad científica, por especialistas en materia ecológica y por miembros de los sectores social y privado. También se invitará a participar en él cuando lo estimen conveniente a la Cámara de Diputados y de Senadores, a la Asamblea de Representantes del D.F. y a la Legislatura del Estado de México.

La Ley establece de manera clara las funciones de la Comisión, dentro de ellas se menciona el que la Comisión determine los programas, proyectos y acciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública deban observar y ejecutar en materia de prevención y control de la contaminación ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, considerando también lo concerniente a las contingencias y emergencias ambientales.

También el establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones en contra de la contaminación ambiental y que sea responsabilidad de las dependencias involucradas.

Opinar sobre los programas, proyectos y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que prevean acciones relacionadas con el medio ambiente en la Zona Metropolitana del Valle de México.

El proponer a las autoridades correspondientes las acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas en dicha zona.

Otra de sus funciones es el acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico y de capacitación de recursos humanos en materia ambiental.

Tendrá que definir los mecanismos para allegarse los recursos necesarios a fin de constituir un fondo para el financiamiento de los programas, proyectos y acciones cuya realización acuerde la comisión.

También el expedir su Reglamento Interno, al igual que evaluar periódicamente el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones tomadas por la Comisión, y las demás que señale el Ejecutivo Federal para el mejor cumplimiento de su objetivo.

La Comisión contará con un Secretario Técnico, quien será designado, por un periodo de dos años, por el titular del Ejecutivo Federal.

El Secretario Técnico de la Comisión tendrá que elaborar y someter a la consideración de la Comisión, el Programa Anual de trabajo; el preparar los programas y proyectos para la obtención y administración de fondos, a través de donaciones, créditos y recursos presupuestales que apoyen las estrategias y acciones de prevención y control de la contaminación ambiental.

Tendrá que cuidar que los recursos del fondo, se apliquen de forma efectiva y oportuna a los programas, proyectos y acciones cuya realización acuerde la Comisión.

Dará seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión e informará periódicamente a ésta del cumplimiento y ejecución de los mismos; Coordinará las actividades que corresponda desarrollar a los grupos de trabajo que al efecto decida la Comisión.

El Secretario Técnico de la Comisión tendrá a su cargo el preparar personal técnico especializado en administración ecológica, para garantizar la calidad y continuidad de las acciones ambientales; será de quien dependa el convocar a las reuniones de la Comisión, así como todo lo inherente que le asigne el presidente de la Comisión.

Para el mejor desempeño de sus funciones la Comisión se organizará con grupos de trabajo, tanto de carácter permanente como transitorio, estos designarán a un vocal ejecutivo para formular el plan de trabajo y someterlo a la consideración de los integrantes del grupo; éste tendrá que convocar a las sesiones de trabajo y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen.

La Comisión tendrá que sesionar cuando menos cada tres meses, de conformidad con su reglamento interior, y respecto a los apoyos necesarios para la Comisión, tendrán que considerarse los técnicos y los administrativos y estos serán otorgados por el Departamento del Distrito Federal.

C) La Educación de la Sociedad en el Uso de Energéticos.

El problema de la educación en México es uno de los más graves ya que en nuestro país el nivel general de escolaridad es de 4to. año de primaria, lo que significa que el retraso que vivimos respecto a educación nos crea una serie de problemas de tipo político, social, económico y consecuentemente ecológicos, es aquí donde corresponde la

intervención de los juristas, quiénes tienen la tarea de normar y de velar por el bien de la sociedad.

Cuando un pueblo es educado, su nivel de vida aumenta en todos los sentidos, ya que cuentan con mayor preparación y el índice de problemas baja, como ejemplo podría mencionar la delincuencia, que en el fondo es provocada por el desempleo, el cual a su vez surge debido a la falta de preparación y de educación, provocando una competencia entre las personas, en donde solo la gente más preparada y con un nivel de escolaridad más alto podrá encontrar trabajo.

Las sociedades en el mundo moderno requieren movilizarse, y transportar todo lo que producen por medio de vehículos, los cuales requieren para ser impulsados de combustible, ya sea de petróleo o de cualquiera de sus derivados, como la gasolina, el diesel y el gas, en cualquiera de sus modalidades, natural o licuado de petróleo. Toda vez que estos energéticos no son renovables, es decir que no se pueden producir por medios artificiales, sino que son extraídos del subsuelo, se requiere necesariamente y a nivel mundial que se eduque o concientice a la gente en el adecuado uso de estos energéticos, en todas y cada una de sus modalidades como combustible.

La educación de la sociedad en el adecuado uso en el consumo de estos energéticos repercute en una mejor medio ambiente, libre de contaminantes y a su vez que en futuro podamos contar con ellos, ya que como mencionamos en el párrafo anterior, son recursos no renovables y de los que la humanidad se vale para vivir en confort.

Una de las formas de las en que se puede valer la sociedad para llevar a cabo una concientización en el uso de energéticos, lo constituyen los medios masivos de comunicación, los que por medio de campañas publicitarias, de programas educativos, documentales, sirvan de manera específica para la orientación, educación y

sensibilización de los beneficios que estos energéticos nos dan, pero también del daño que los mismos nos producen por un mal manejo o abuso de ellos en forma inconciente.

Es necesario por parte del gobierno federal el emprender acciones para promover el adecuado uso de los energéticos, como hasta la fecha lo han venido haciendo diversos organismos que por medio de convenios tratan de cuidar el adecuado uso de los combustibles, un ejemplo de ello lo constituyen los acuerdos celebrados entre la SEDESOL, PEMEX, Ruta 100, empresas petroleras, cementeras, y otras industrias en las que se ha obligado a instalar equipos anticontaminantes para reducir la emisión de gases tóxicos.

El crecimiento acelerado de la población y la modernización de la economía han sufrido un fuerte impacto en la creación y expansión de nuevas actividades, así como en la concentración de la población, por no haber logrado mejorar la calidad de vida, con la urbanización y la industrialización, con el consecuente uso de energéticos o combustible.

Los resultados que se puedan obtener, dependerán de la participación ciudadana, señalando además que las críticas de los ecologistas de los programas anticontaminantes del gobierno no son infundadas.

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo y en específico de este inciso, se requiere de una educación que concientice a la población en el debido uso de los combustibles, el saber aprovechar al máximo los beneficios y virtudes que tiene el gas natural, tanto por su nobleza como combustible, como por su potencia como energético de baja producción de partículas contaminantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado Mexicano tiene la obligación de velar por la seguridad de la Nación de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre todo lo referente al subsuelo, y lo que de éste emane, como lo menciona el artículo 27, tal es el caso del gas natural y del gas licuado de petróleo.

SEGUNDA.- Existen diversos ordenamientos jurídicos que regulan dentro de sus preceptos, el debido uso y manejo de este combustible para el mejor aprovechamiento del mismo, otorgado las máximas medidas de seguridad tanto a la población como a los prestadores del servicio concesionado.

TERCERA.- Diversos estudios técnicos han determinado que el gas contamina el medio ambiente en menor grado que la gasolina, sin embargo es conveniente que su utilización se encuentre estrictamente regulada y vigilada por el Gobierno Federal, toda vez que la utilización del gas requiere de profesionalismo en cuanto a su manejo por su alto grado de peligrosidad, ya que es volátil, flamable y explosivo.

CUARTA.- La Zona Metropolitana con más de 20 millones de habitantes es una de las más contaminadas del mundo, por lo que tanto el Estado Mexicano como los particulares deberán adoptar estrategias que reduzcan los índices de contaminación, una de ellas es la utilización del gas natural como carburante.

QUINTA.- La sociedad mexicana debe adquirir una educación en el uso del gas, teniendo como primera obligación, el tener respeto al uso debido de este energético, no sólo por los servicios que ofrece sino por el riesgo de explosividad, así como lo flamable que es.

SEXTA.- Tanto las empresas privadas como el transporte público y concesionado deberían convertirse en los próximos años y para evitar mayor contaminación ambiental, en usar gas natural como energético, pero siempre y cuando exista la debida vigilancia y normatividad adecuada por parte de las autoridades en el uso adecuado de este combustible, así como la autorización para su adecuado uso.

SEPTIMA.- Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de conformidad con el artículo 34 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de la distribución del gas.

OCTAVA.- Al considerarse al gas natural comprimido y licuado una opción de combustible para el futuro, se debe analizar y estudiar más la posibilidad de conversiones vehiculares para el uso de este carburante, al igual que el fomento y desarrollo de las normas oficiales mexicanas que contribuyan a la regulación de este energético.

NOVENA.- La falta de normatividad apropiada que regule aspectos básicos para el desarrollo y fomento del uso adecuado del gas natural provocan una inseguridad jurídica a la población tanto distribuidora como usuaria.

DECIMA.- Un adelanto para la sociedad a nivel mundial, sería la creación de plantas de almacenamiento, y de estaciones de servicio de gas natural.

DECIMA PRIMERA.- Debido a que el medio ambiente en que vivimos se encuentra deteriorado, le corresponde al derecho ecológico el salvaguardar el mismo, por lo que debería apoyar a través de campañas publicitarias el uso del gas natural como carburante en los vehículos de transporte público y concesionado.

DECIMA SEGUNDA.- Corresponde a la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, el crear

acuerdos con diversas Secretarías para fomentar la creación de programas, proyectos y acciones que combatan los altos índices de contaminación ambiental, al deterioro y desaparición de los cuerpos de agua, bosques y suelos productivos, utilizando combustibles biodegradables o los menos perjudiciales al medio ambiente; ejemplo de ello lo es el gas natural.

DECIMA TERCERA.- Para evitar monopolios en la prestación del servicio de distribución de gas natural, es conveniente el otorgar autorizaciones por tiempo indefinido a todas aquellas personas que sean capaces de otorgar este servicio, revocándose las en cualquier momento de incumplimiento conforme al reglamento; y no otorgar concesiones que provocan que el servicio quede en pocas manos y por un tiempo determinado.

DECIMA CUARTA.- Tomando en consideración que el pasado 25 de noviembre de 1993 se publicó el reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo, se dejó a un lado lo referente a gas natural, que se encontraba regulado por el anterior Reglamento de la Distribución de Gas siendo abrogado por dicho ordenamiento: considero que existe una gran laguna jurídica respecto de dicho energético, pues al no considerarse y no publicarse un reglamento respecto del gas natural, se le ha dejado sin normatividad alguna al abrogarse el ordenamiento en que se le contemplaba.

DECIMA QUINTA.- El reglamento en materia de gas natural tendrá que regular la distribución de gas como un servicio público, referido al transporte en semirremolques; almacenamiento, suministro en sus modalidades de gas natural comprimido y licuado, estaciones de gas y operación de redes.

DECIMA SEXTA.- Otras de las modalidades sería el contemplar la figura jurídica de la concesión y el que ésta quede reservada a los mexicanos, con cláusula de exclusión para extranjeros.

DECIMA SEPTIMA.- Para mayor seguridad jurídica, el legislador debería reglamentar las concesiones para la prestación del servicio de distribución de gas natural. Que sean intransferibles e indivisibles y por lo tanto, cualquier modalidad que el prestador del servicio quisiera imponer, sería nula de pleno derecho.

DECIMA OCTAVA.- Cualquier interesado para obtener una concesión para la prestación de un servicio público de distribución de gas natural tendrá que acudir ante la SECOFI, cumpliendo con una serie de requisitos, como sería la comprobación de poseer la nacionalidad mexicana, la actividad para la que solicita la concesión y demuestra que cuenta con los requisitos técnicos y financieros para ejecutarla.

DECIMA NOVENA.- Por todo lo anterior, considero que el que se utilice el gas natural como carburante sería un gran beneficio para la sociedad mexicana, debido a que disminuirían los altos niveles de contaminación tan riesgosos para nuestra salud.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Sexta Edición, México Porrúa, 1984.
- 2.- Alpa Guido, La Protección del Consumidor en Europa, Modelo de Legislación Estatal y Directiva de la comunidad Económica Europea, en la Protección del Consumidor, Ed. Nueva Imagen, S.A., México, 1981.
- 3.- Barrera Graff, Jorge. La Ley de Protección al Consumidor, en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 8, 1985.
- 4.- Benitez, Ulf. La Protección al Consumidor, Propósitos Métodos y Líneas Evolutivas en la Legislación Nórdica, en especial Sueca, de protección al Consumidor, Nueva Imagen, S.A., México, 1981.
- 5.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, T.1., Ed. La Ley S.A., Buenos Aires. 1964.
- 6.- Cabrera Acevedo, Lucio. El Derecho de Protección al Ambiente, UNAM., 1981.
- 7.- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, UNAM., México, 1980.
- 8.- Díaz, Elías. Sociología y Filosofía del Derecho, Taurus Ediciones, Madrid, 1980.
- 9.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1982.

- 10.- González Uribe, Héctor. Teoría Política, Ed. Porrúa S.A., México, 1980.
- 11.- Hauriou, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. 2a. edición. Instituto editorial Reus. Madrid.
- 12.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, U.N.A.M., 1982.
- 13.- Jiménez Codinach, Ma. de Lourdes. Protección al Consumidor en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 10 México, 1986.
- 14.- Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero,(1917-1942), Colegio de México, 1972.
- 15.- Montiel y Duarte, Isidoro. Estudios Sobre Garantías Individuales, Ed. Porrúa S.A., México, 1972.
- 16.- Recaséns Siches, Luis. Sociología, Vigésima Primera Edición. Ed. Porrúa S.A., México, 1989.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T.II. Ed. Porrúa S.A., México, 1976.
- 18.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa. México, 1980.

- 19.- Treves, Renato. Introducción a la Sociología del Derecho, Trad. de Manuel Atienza, Ediciones Taurus, Madrid, 1978.
- 20.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa S.A., México, 1966.
- 21.- Weber, Max. Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

LEGISLACION CONSULTADA

- Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. 1992

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Convenio para la creación de los Subcomités de Prevención y Verificación de la Seguridad en la Distribución de Gas. 1992

- Fallos de la Suprema Corte Argentina. 1957.

- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica.

- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y Normalización.

- Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- Ley Federal de Protección al Consumidor.

- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Reglamento de Control Vehicular del Distrito Federal.

- Reglamento de la Distribución de Gas. 1960.

- Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo. 1993.
- Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. 1993.
- Reglamentos de Zonificación y de Construcción para el Distrito Federal.