

189



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

**ANALISIS JURIDICO DEL PROGRAMA HOY
NO CIRCULA COMO LIMITACION A LA PROPIEDAD
PRIVADA**

T E S I S

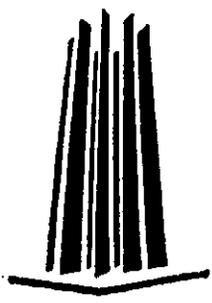
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RICARDO GRANADOS LOPEZ**

ASESOR DE TESIS LIC. CECILIA LICONA VITE

273333

MEXICO, D. F.

ENERO DEL 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

DEDICATORIAS

QUIERO DEDICARLE EL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN A TANTOS Y TENGO TAN POCO ESPACIO QUE ME DISCULPARÁN AQUELLOS QUE SE MERECIERAN ESTAR INCLUIDOS EN ESTOS RENGLONES Y NO LO ESTÁN, PERO SIEMPRE ESTARÁN EN MI PENSAMIENTO.

COMENZARE AGRADECIENDO AL SER MÁS GRANDE Y ALBARILLOSO QUE HE CONOCIDO Y A QUEJEN MIS PADRES TUVIERON EL ACIERTO DE PRESENTARME DESDE QUE ERA MUY PEQUEÑO. ESE ENTE AUNQUE INTINGIBLE Y A VECES FICTICIO LE DEBO GRAN PARTE DE LO QUE SOY.

TAMBIÉN QUIERO AGRADECER A MIS PADRES, QUE NO SOLO ME DIERON LA VIDA SINO SU AMOR INCONDICIONALMENTE E INCULCARÓN EN MÍ LOS VALORES QUE ME HAN REGIDO HASTA ESTE MOMENTO.

A OTROS QUE QUIERO AGRADECER TAMBIÉN ES A MIS HERMANOS INCLUYENDO A MI HERMANA Y CUÑADAS, PORQUE MÁS QUE HERMANOS HAN SIDO AMIGOS, SIEMPRE A MI LADO HOMBRO CON HOMBRO CUANDO LOS HE NECESITADO.

COMO PODER OLVIDAR A MIS MAESTROS A LOS QUE NO SOLO LES DEBO MIS MUCHOS O POCOS CONOCIMIENTOS, SI NO TAMBIÉN EL EJERCICIO DE MI LIBERTAD DE PENSAMIENTO. QUISIERA MENCIONAR A TODOS PERO ES IMPOSIBLE POR LO QUE SOLO ME RESTA DECIRLES GRACIAS A TODOS, Y EN ESPECIAL A LA LIC. CECILIA LICONA VITE, POR SU PACIENCIA AL DIRIGIRME EL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.

QUIERO AGRADECER A LA MUJER, NO A UNA MUJER EN ESPECIAL, SINO A LA MUJER EN GENERAL, Y ENTO PORQUE SIEMPRE HE Y ESTAN PRESENTES EN MI VIDA Y POR ENDE INFLUENCIADO EN MI FORMA DE PENSAR: DESDE AQUELLA QUE FUE LA LUZ AL HIJO DEL HOMBRE, COMO AQUELLA QUE ME FUE EL SER EN MEDIO DE SU SUFRIMIENTO Y JAMAS ME LO HA REPROCHADO, ASÍ COMO AQUELLAS QUE EN UN MOMENTO DADO ME HICIERON ACTUAR FORZARETEANDO MI ESPIRITU, INCLUYENDO EN ESTA PARTE A MI HERMANA, MIS CARIAS, MIS MAESTRAS Y MIS AMIGAS.

QUIERO AGRADECER TAMBIÉN A MIS AMIGOS CON LOS QUE SIEMPRE HE COMPARTIDO BUENOS MOMENTOS APOYÁNDOME Y RESPETADO MI FORMA DE PENSAR AUNQUE NO SIEMPRE LA COMPARTAN

POR ULTIMO PERO NO POR ESO MENOS IMPORTANTE, DOY GRACIAS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EN ESPECIAL AL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES PLANTEL ORIENTE Y A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGÓN, POR ABRIRME SUS PUERTAS Y ACOGERME EN SU SENO COMO A UN HIJO.

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA HOY NO CIRCULA COMO LIMITACIÓN
A LA PROPIEDAD PRIVADA**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

EL DERECHO DE PROPIEDAD

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	2
A) Época Primitiva.....	2
B) Época Medieval.....	4
C) Época Moderna.....	6
D) Época Contemporánea	7
2. EVOLUCIÓN EN MÉXICO.....	9
A)- Época Prehispánica	9
B) Época Colonial.....	10
C) Época Independiente.....	12
D) Época de la Reforma.....	13
E) Época de la Revolución	14
F) Época Actual	14

CAPITULO II

EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO DERECHO REAL

1. CONCEPTO.....	17
2. CARACTERÍSTICAS.....	21
3. CLASIFICACIÓN.....	24

CAPITULO III

MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

1. GENERALIDADES	28
-------------------------------	-----------

A) Concepto de modalidad a la propiedad	28
B) Concepto de limitación a la propiedad	31
B) Fundamento legal	32
• a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
• b) Código Civil Para el Distrito Federal	35
• c) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	38
C) Órgano facultado para imponer limitaciones y modalidades a la propiedad	39
D) Requisitos que se deben reunir para imponer limitaciones y modalidades a la propiedad	40
2. ANÁLISIS AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	41
A ¿Qué se entiende por propiedad privada?	42
B ¿Qué se entiende por nación?	49
C ¿Qué se entiende por interés público?	51

CAPITULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA HOY NO CIRCULA

1. GENERALIDADES.....	55
A ¿En qué consiste el programa hoy no circula?.....	57
B ¿Cuáles son sus fines?	60
C ¿Cuándo, por qué y por quién fue acordado?	64
D ¿Cuáles son los límites nacionales de contaminación ambiental?	71
E ¿A quién va dirigido el programa hoy no circula?	88
F ¿Cómo se aplica el programa hoy no circula al transporte público federal y al transporte urbano?	89
G ¿Cuáles han sido sus efectos y resultados?.....	93
2. MARCO JURÍDICO DEL PROGRAMA HOY NO CIRCULA	97
A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	98
B Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	99
C Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal.....	100
D Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	102
E Ley Ambiental del Distrito Federal.....	104
F 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 su Zona Conurbada.....	108

G Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal..... 111
H Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal..... 113

3. DIVERSAS CONSIDERACIONES DEL "PROGRAMA HOY NO CIRCULA" 114

A) El programa hoy no circula como una limitación a la propiedad..... 114

B) El Departamento del Distrito Federal (Ahora Gobierno del Distrito Federal) como
autoridad emisora del programa..... 117

C) Comentarios al Programa Hoy no Circula y algunas propuestas para reducir la
contaminación . 117

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El programa Hoy no Circula en el Distrito Federal surgió como una medida de control y prevención de la contaminación atmosférica producida por fuentes móviles, pero podría cuestionarse si este programa está debidamente fundado y motivado, considerando que se constituye de una limitación al derecho de propiedad

He aquí el tema en materia de estudio, "Análisis jurídico del Programa Hoy no Circula como limitación a la propiedad"

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos hacemos una breve reseña histórica tanto en el mundo como en México de lo que es el derecho de propiedad; en el segundo capítulo analizamos el derecho de propiedad; en el capítulo tercero ahondamos más en lo que es el tema en cuestión debido a que abarcamos o comenzamos a ver lo que son las modalidades o limitaciones a la propiedad; por último en el capítulo cuarto explicamos lo que es el "Programa Hoy no Circula", así mismo cuestionamos su marco jurídico, además de hacer algunas observaciones al mismo.

La presente tesis tiende a analizar el fundamento jurídico del "Programa Hoy no Circula", por que por un momento pudiera ser inconstitucional debido a que su fundamentación jurídica no sea la adecuada, violando por ende el artículo 16 constitucional, al establecer un acto de molestia que puede estar bien motivado más no así bien fundado.

Por lo que respecta a la motivación del Programa Hoy no Circula considero que no existe ninguna controversia, pues es bien sabido que el problema de la contaminación nos afecta a todos. Lo que si sería cuestionable del Programa Hoy no Circula sería su fundamentación. Esto debido a que es una limitación a la propiedad y no fue fundamentada como tal, tomando en consideración que su principal punto de apoyo es la Ley General del

Equilibrio Ecológico y su Reglamento, los cuales son producto del artículo tercero constitucional, mismo que no puede definir con claridad sobre qué bienes se puede imponer modalidades y limitaciones a la propiedad privada, cuál es la autoridad competente para imponer esas modalidades o limitaciones, y bajo qué condiciones o en qué circunstancias es viable imponer estas modalidades o limitaciones.

Así pues, la finalidad del presente trabajo de investigación es hacer un análisis jurídico del Programa Hoy no Circula como limitación a la propiedad, haciendo hincapié en los diversos ordenamientos que regulan la materia, cumplimentándolos con tesis jurisprudenciales, además de tomar de apoyo a la doctrina.

CAPITULO I

EL DERECHO DE PROPIEDAD

Los autores distinguen el derecho de propiedad en dos aspectos: en sentido subjetivo abstracto y en sentido subjetivo concreto; el primer o de ellos es el derecho que toda persona, por serlo, tiene de beneficiarse con los bienes económicos del mundo físico que le rodea; mientras que el derecho de propiedad en sentido subjetivo concreto, es aquella facultad de gozar una persona los bienes determinados que le estén sometidos jurídicamente. Es decir, abstractamente el derecho de propiedad es la facultad que tiene el individuo de asimilar los bienes materiales externos para satisfacer sus necesidades, mientras que concretamente solo podrá asimilar los bienes materiales externos que le estén sometidos jurídicamente o de los cuales tenga derecho al uso y/o disfrute de ellos.

Por otra parte ¿Cuál es el fundamento de tal derecho?, dar respuesta a esta incógnita quizá no sea tan sencillo como parece, muchos autores han tratado de establecer el fundamento del derecho de propiedad, sin poder encontrar una explicación racional aun, es por lo que no se pretende exponer cuanto se ha dicho acerca de éste problema, pero si considerar algunas de las múltiples teorías que lo tratan de justificar, las cuales pueden clasificarse en dos grupos genéricos: antiguas y modernas; las antiguas se apoyan para esa justificación, bien en un acto individual como la ocupación y el trabajo, bien en un acto colectivo o social como el contrato y la Ley, entre los autores que asimilan esta teoría se encuentran: Grocio y Puffendorf (teoría de la ocupación), Adam Smith, Stuart Mill, Thiers, Bastiat y Portalis (teoría del trabajo), Rousseau, Kant y Fichte (teoría de la convención), Montesquieu, Mirabeu, Bentham y Toulier (teoría de la Ley). Las teorías modernas se caracterizan por querer hallar un principio racional o sociológico, de ahí su división en dos grupos: las que entienden que la razón del derecho de propiedad reposa en la personalidad humana o en la libertad del individuo como extensión necesaria de esta (sociológicos), y las que ponen el fundamento del derecho de propiedad en el derecho a la vida y a la perfección

de la misma, es decir, en las necesidades humanas de todo orden (racionalistas). Entre los autores que sostienen la teoría sociológica, se encuentran: Aherens, Hegel, Miraglia, Leroy-Beaulieu, Cimbali y D'Aguanno, mientras que la teoría racionalista es apoyada por los positivistas. Pero todas estas teorías tanto las antiguas como las modernas, tienen una parte de razón ya que abarcan una o dos facetas del fundamento del derecho de propiedad, pero no todas las que lo constituyen. Es por eso que el profesor Cosenti escribe "Quien quiera profundizar bien el carácter, el fundamento ético social de la propiedad, debe necesariamente tener en cuenta todos los elementos que concurren a formarla: la sociedad, la familia, el individuo. La propiedad individual, es una proyección del yo, que se traduce en lo mío; pero eso no quita que deba servir al fin ético del hombre, de la familia y de la sociedad".¹

Como acabamos de ver encontrar el fundamento jurídico del derecho de propiedad es casi imposible, aunado a que con el transcurso de los siglos éste ha venido evolucionando.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Sería muy difícil fijar límites al derecho de propiedad, pero es necesario fijar algunos puntos en el tiempo a pesar de que no todos los pueblos han evolucionado de la misma manera. Tomaremos en cuenta aquellos cuya influencia es manifiesta, así, dividiremos la evolución histórica del derecho de propiedad en cuatro épocas: primitiva, medieval, moderna y contemporánea.

A) ÉPOCA PRIMITIVA.

¹ Cit. por Muñoz Luis, Comentarios al código civil, Edt. Cárdenas, México, 1983, (2ªed.), págs. 525-531

Numerosos autores como Kohler, Esmen, Momsen y Brunner, consideran que la propiedad se manifestó primitivamente con un carácter comunista o colectivo, puesto que los nómadas dicen, tenían un concepto muy vago de la propiedad individual, la cual solo se refería a las cosas personales tales como las armas y vestidos pero en cambio tenían una perspectiva muy clara por lo que respecta a la propiedad comunal, al referirse a ganados de la tribu, los terrenos de pasto, etc. Igualmente en los pueblos agrícolas la propiedad comunal la constituían las tierras, pero estos a diferencia de los nómadas tenían una idea más clara de la propiedad individual por lo que hace a los aperos o instrumentos de labranza.

Otros autores, tal es el caso de Fustel de Coulanges, discrepan en ese sentido, manifestando que si bien es cierto que se advierte una tendencia colectivista en todos los pueblos europeos y asiáticos, así como se manifestó en América en aquellos países con una civilización algo avanzada, eso no quiere decir que el colectivismo sea el carácter dominante de la propiedad primitiva, mas bien era por razones de defensa contra las depredaciones de las tribus de rapiña o porque eran pueblos herederos en plena decadencia principalmente. Si se profundiza en la cuestión encontramos que la propiedad de la tierra seguía un régimen individualista, como en Egipto antes de que el pueblo del Valle del Nilo adoptase el régimen colectivista, en el Código Babilónico de Hammurabi la propiedad individual no solamente esta reconocida, si no plenamente garantizada, en el British Museum existen numerosas escrituras cuneiformes en ladrillo cocido conteniendo contratos de compraventa de tierras, cosas y animales, cuyas fechas se remontan a veintitrés siglos antes de la Era Cristiana.²

Ahora bien, en la época gentilicia de la Roma antigua, existió la propiedad familiar, que corresponde a toda la familia de modo indiviso y cuya administración compete siempre al jefe de la misma, así el agro conquistado no se adjudicaba a los individuos, si no a las familias, la casa y el jardín de los gentiles no llegaban a ser posesión privada de los mismos, si no que pertenecían a la familia en común y en consecuencia era una heredad inalienable al fallecimiento del jefe de familia. Esta fase gentilicia del derecho de propiedad se manifiesta

² Cfr. MUÑOZ LUIS: *Ob. cit.*, págs. 532, 533

como individualista frente a los demás bienes de otras gentilidades, y el paso obligado que llevo al pueblo romano al concepto individual de propiedad.

La propiedad común persistió hasta el imperio. Es aquí, en esta época cuando los romanos otorgaron al propietario de la cosa tres beneficios; el "jus utendi o usus", facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos; el "jus fructu o fructus", derecho sobre frutos o productos; y el "jus abutendi o abusus", el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación: la persona que reunía los tres beneficios tenía sobre su cosa, un poder absoluto. Además cuando la gens se fue desintegrando y surgió la plebe frente a los quirites y patricios, la propiedad fue individualizándose de mas en mas, conforme el derecho deja de ser "ius civile" para convertirse en "ius gentium". En los tiempos de Justiniano habian ya desaparecido todas las reglas antiguas del derecho quiritaro, manifestándose el derecho de propiedad con los mismos caracteres que se muestra en los códigos modernos.³

B) ÉPOCA MEDIEVAL.

Los germanos invaden el imperio romano, quedando el derecho de propiedad sometido a los principios militares del conquistador, tomando nuevo auge el sistema colectivo, toda vez que la organización de la propiedad entre los germanos tenía un carácter colectivo en lo referente a los bosques, montes, la tierra cultivable se repartía anualmente entre las familias, la casa y el huerto anexo a la misma pertenecían a la familia. La propiedad individual no existía mas que en cuanto a las armas. Pero la ola de invasiones germánicas continuo por toda la Europa Occidental civilizada, sometiendo los bienes de los pueblos invadidos al derecho de conquista cuando el país era ocupado por la fuerza de las armas, o al derecho de colonización cuando los habitantes se sometían al invasor, esa relación de dependencia obligada entre conquistadores y conquistados, aquellos conferían el goce o aprovechamiento de las tierras a estos, mediante el pago de un canon, permitiendo esta situación que todavía

³ Cfr. Muñoz Luis: *Op. cit.*, págs. 533, 534.

quedaran tierras de propiedad individual regidas por el derecho romano , los propietarios, temerosos de los actos de rapiña de los señores feudales, entregaban en señorío sus bienes a uno de ellos para que los protegiera, quedándose el dueño de la tierra con el solo usufructo de esta.

Durante el feudalismo existieron varios aspectos característicos que definían o identificaban el derecho de propiedad. Una de las bases y características principales de éste rescindía en las concesiones de propiedad por servicios que se habían de prestar; cuando el beneficio se hizo hereditario, vino a confundirse la propiedad con la soberanía, ejerciendo los señores feudales funciones mayestáticas y propietarios al mismo tiempo. Otra de las características de esta época fue la jerarquía y la subordinación de la condición de la persona a la condición de las tierras, es decir, no es el hombre el que posee la tierra, sino ésta a aquél. También es característico de éste periodo la división del dominio en directo y útil. Planiol manifiesta a éste respecto que "Primitivamente el colono no era propietario. La propiedad permanecía en manos del condente, y aquel no tenía mas que un derecho de goce sobre la cosa de otro. Pero poco a poco, la causa de la amplitud y de la perpetuidad de su derecho, se llegó a considerarlo como propietario a su manera, y se da a su posesión el nombre de propiedad o dominio. Y como esto creaba dos propietarios sobre una misma cosa, sin indivisión entre ellos, para distinguirlos se llamo a la propiedad del señor dominio directo, y a la del vasallo dominio útil, extrayendo tales denominaciones del lenguaje de los romanos, que habían opuesto a la *actio utilis* la *actio directa*."⁴

Pero no fueron solamente los germanos los que atribuyeron la propiedad o dominio directo de la tierra al objeto de explotarla por medio de los siervos de la gleba y de los colonos, sino también la Iglesia Católica abogo por la individualización de la propiedad, al objeto de que por medio de testamentos se pudieran hacer mandas piadosas y establecer beneficios eclesiásticos. De éste modo para finales de la Edad Media la Iglesia había concentrado en sus manos inmensas extensiones de tierra adquiridas a través de legados y mandas piadosas a lo largo de ocho siglos.

⁴ Cfr. por Muñoz Luis; *Ob. cit.*, pág. 535.

C) ÉPOCA MODERNA

Para finales de la Edad Media el feudalismo enfrenta dos problemas que vinieron a solucionarse en la Edad Moderna, uno de tipo político y otro de tipo social, el primero tuvo fin con el advenimiento de las monarquías absolutas, y el segundo al producirse la Revolución Francesa. Pero esta transición de la Edad Media a la Edad Moderna, no se produjo de un golpe, sino que fue obra de muchos siglos de trabajo en los que se fue ganando terreno al feudalismo. Durante éste periodo de transición, la propiedad evoluciona notablemente, y de concepto jurídico feudal se convierte en un concepto más cercano al de las instituciones romanas, así como las serviles pero con tendencia estas últimas a la desaparición. Al dejar la nobleza de ser guerrera para convertirse en palaciega lo que la hizo abandonar sus castillos por la corte, la propiedad adquiere la forma de las vinculaciones, manifestación todavía feudal de la propiedad individual.

La Revolución Francesa pone fin a la monarquía absoluta, a los derechos feudales y proclama también los Derechos del Hombre, esta declaración unida a las teorías de los fisiócratas, produjo una tendencia acentuadamente individualista en el modo de concebir el derecho de propiedad. éste principio individualista fue exagerado por los intérpretes jurídicos de dicha Declaración, trayendo como consecuencia en el ámbito doctrinal, la tendencia socialista moderna que rechaza el derecho individual a la propiedad para conferirlo al estado. La propiedad se convierte así en común o colectiva, siendo su titular los órganos representativos del Estado a quienes corresponda según la naturaleza de las cosas.

En los sistemas socialistas el derecho de propiedad dependió de la manera en que se interpreta el socialismo, así entonces en el comunismo o socialismo integral, la abolición de la propiedad privada es completa, confiriéndosele el ejercicio único de su derecho al Estado. El colectivismo o socialismo científico, rechaza la propiedad privada de los medios de

producción o capitalistas, pero admite la propiedad del disfrute comunal y familiar. El socialismo agrario tiende a suprimir la propiedad privada de la tierra para concedérsela al Estado que es quien después otorga su disfrute a quienes la cultivan. En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se intentaron todos estos diversos sistemas socialistas, pero fueron abandonados por la admisión relativa del derecho privado de propiedad, excluyendo de éste únicamente la tierra y los objetos o empresas industriales. Actualmente la U.R.S.S. no existe, los países antes integrantes de ese bloque socialista se han disgregado, adoptando unos el sistema capitalista, y otros todavía en busca de una identidad.

Buscando un término medio entre el individualismo característico de los países capitalistas, y el colectivismo característico del socialismo, los sociólogos han propuesto fijar límites a la propiedad privada y admitir la propiedad colectiva en cuanto sirva para realizar un fin social. Es así como han surgido infinidad de teorías al respecto y muchas de las cuales han sido llevadas a la práctica. A continuación veremos unas de las más importantes: 1º) Aumentar las facultades adquisitivas de las personas morales, reconociéndoles el derecho a tener propiedades; 2º) Favorecer la creación de propiedades comunales y colectivas, lo mismo agrícolas que industriales, bajo la administración o inspección del municipio o el estado; 3º) Limitar lo más estrictamente posible el ejercicio del derecho de propiedad mediante la prohibición del abuso del derecho y de los llamados actos emoluitivos; 4º) Facilitar a los extraños el acceso al goce de la propiedad privada siempre que no alteren la esencia de ésta, 5º) Establecer el patrimonio familiar con carácter de inalienable, inembargable y transmisible a un solo heredero; 6º) Suscitar por parte del municipio y del Estado las cooperativas de consumo y producción, así como los subsidios y préstamos sin interés para el agricultor individual y el artesano; 8º) Simplificar la transmisión de los bienes raíces mediante la creación de un buen servicio de Registro de la Propiedad, fácilmente accesible y gratuito.

D) ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

Esta época se encuentra comprendida aproximadamente entre 1918 a 1939 caracterizándose por el desarrollo de diversas tendencias modificadoras del derecho de propiedad. Por una parte la tendencia imperialista y el socialismo nacional y, por otra parte la de los planes armónicos que pretenden encontrar un término medio entre el imperialismo y el socialismo, y cuyas propuestas ya hemos visto.

Con la creación de industrias de gran producción, la propiedad inmobiliaria fue perdiendo importancia y adquiriéndola en cambio la propiedad mueble, trayendo como consecuencia una nueva división social: la de el capital y el trabajo. Esta división se expandió rápidamente por todo el mundo, convirtiéndose en un problema internacional. Así mientras algunas naciones capitalistas creaban imperios para explotarlos en su beneficio nacional, otras se verán en cambio supeditadas económicamente a éstas. La desigualdad generada por éste fenómeno acarrió como consecuencia el origen de la Primera Guerra Mundial y de la revolución social rusa. Es entonces de ésta manera que para finales de la Primera Guerra Mundial en 1918, el derecho de propiedad se entiende de diversas maneras.

Los dirigentes europeos y americanos retoman las doctrinas individualistas pero en un nuevo sentido que permitía la formación de grandes grupos financieros que se apoderaban de toda una rama de la producción en uno o dos continentes, creando unos verdaderos monopolios absolutos a nivel mundial. Esto le dió un carácter muy particular al derecho de propiedad, pues queda en manos de unos cuantas personas constituidas en una entidad moral un poderío económico y financiero.

En las naciones no imperialistas pero ambiciosas de serlo, se desarrolla un principio de socialismo nacional, es decir, el Estado lo es todo y el absorbe la propiedad general de los súbditos y hasta la libertad y la vida de éstos. En esta organización totalitaria se tiende internamente a un orden socialista y externamente a dominar por la fuerza a los otros pueblos para explotarlos económicamente, tendencia que trae como consecuencia el inicio de la Segunda Guerra Mundial a finales de 1939.

En resumen se puede decir que en un principio el derecho de propiedad fue demasiado restringido, ya que casi se ignoraba por completo el derecho de propiedad individual, y por ende la mayoría de la propiedad era colectiva pero en las diversas reparticiones que hacia la comunidad a las familias se empezó a instituir la propiedad individual; luego durante la época feudal, el derecho de propiedad implicó el imperio y dominio, y el propietario de la tierra gobernó así sobre sus vasallos. Durante la Revolución Francesa, en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, se señaló que toda sociedad debía amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad, derechos que el hombre trae consigo desde su nacimiento y que el Estado solo reconoce, pero no los crea. Trayendo como consecuencia un individualismo que el código de Napoleón retoma y regula protegiendo los intereses personales.

2. EVOLUCIÓN EN MÉXICO.

A) ÉPOCA PREHISPÁNICA

Son muy escasas las manifestaciones del derecho de propiedad que existen al respecto en esta época, solo se tiene conocimiento de éste fenómeno en los territorios mayas y aztecas, pero debido a que las indicaciones que se tienen de los mayas se remontan a los albores del siglo XVI, considerado como el periodo de decadencia de esta civilización, solo se hará referencia del imperio azteca. Desde que el rey Xolotl repartió las tierras del valle mexicano, éstas quedaron divididas en cuatro clases: las pillali o tierras que el rey concedía a los nobles; las michimalli o cacolmilli, destinadas al ejército y a los guerreros vencedores; las propiamente del rey o realengas denominadas tecpanlallo; y, finalmente, las tierras pertenecientes a los habitantes de los pueblos, las cuales tenían carácter comunal y solían parcelarse con los barrios (calpulli), cada uno de los cuales tenía que pagar al cacique

determinado tributo en maíz y demás productos agrícolas. Junto a esas propiedades, estaban las pertenecientes a los templos, las cuales eran verdaderas vinculaciones, completamente inalienables, y sobre las que los sacerdotes tenían derecho de señoría. Las tierras que llegaran a sobrar después de esta repartición quedaban a disposición de las masas populares, las cuales se adscribían a las familias de acuerdo con sus necesidades y posibilidades de cultivo. Cuando un individuo o familia abandonaba el calpulli o barrio al cual pertenecía, perdía su derecho a la propiedad comunal; cosa que también sucedía si dejaba de cultivar su parcela durante dos años. Como podemos observar la propiedad de las tierras pertenecía al rey, quien era el único árbitro en lo que respecta al reparto de las mismas, no solamente en las regiones de Texcoco, de Tlacopan y de las islas de Tenochtitlan, sino en toda la extensión del imperio; ya que las demás tierras se consideraban como de conquista y sus poseedores debían tributo al rey azteca.³

Por lo que respecta a la propiedad mueble, ésta era casi inexistente, y poco atendida por el derecho, la base del derecho de propiedad rescindía primordialmente en relación con la tierra.

B) ÉPOCA COLONIAL.

Con el descubrimiento de América, los españoles hicieron lo posible por respetar la organización del derecho de propiedad según la tenían establecida los indios, pero quitando al rey, a los señores, guerreros y templos, los fueros de que estaban revestidos, para lo cual el territorio de México fue sometido a un régimen de encomiendas y de repartimientos generales, por medio de los cuales se distribuyó la propiedad territorial entre los pobladores indios, los descubridores, los conquistadores, las ciudades o municipios que se iban creando, las iglesias y las ordenes religiosas.

³ Cfr. Muñoz Luis; *Op. cit.*, págs. 541, 542.

Se puede afirmar que la toma de posesión de las tierras en nombre del rey de Castilla, no implicaba el despojo de estas para los antiguos pobladores; pues los descubridores tenían ordenes estrictas de no empeñar guerra con los indios y de no tomarles contra su voluntad cosa alguna, según se manifiesta en múltiples disposiciones que se redactaron al respecto, como ejemplo podemos citar, "Según el Art. 81 de la Ordenanza de Intendentes, bastaba que los indios justificaran la posesión de las tierras por medio de testigos o de planos con jeroglíficos y pinturas para que así se le reconociesen. Ahora bien: con el objeto de evitar que los españoles compradores de tierras engañaran a los indios, se dispuso que no podían venderlas sin un permiso judicial, tutela que perduró hasta la circular del 11 de enero de 1821 por la que se liberó a los indios de recabar dicha autorización judicial."⁶ Y así como estas disposiciones, existen otras que iban encaminadas no solo a evitar los despojos de tierras por parte de los descubridores hacia los antiguos pobladores, sino que también otorgaban tierras a los mismos. De todo ese cúmulo de disposiciones, el profesor Esquivel Obregon, deduce "1° Que los reyes castellanos reconocieron el derecho de propiedad o dominio directo de las cosas tal como lo ejercitaban los indios al tiempo del descubrimiento; 2° Que estaba prohibido que, bajo ningún pretexto, se quitara cosa alguna a los indios; 3° Que aun para fines tan importantes como la fundación de poblaciones españolas, se exigía que fueran tierras vacantes las elegidas; es decir, que no pertenecieran a los indios; 4° Que incluso sin tomar tierras de indios, si éstos se oponían a que la fundación se llevase a efecto, los fundadores tenían que persuadirles de la conveniencia de la fundación y de que serían respetadas sus propiedades; pero que en el caso de persistir los indios en su oposición, se llevase a efecto la fundación sin tomar nada de los indios; y 5° Que el tomar posesión de las tierras en nombre del rey, no implicaba despojo de ninguna especie, ya que el señorío y jurisdicción universal del rey sobre las Indias se refería únicamente al señorío real, es decir, al derecho de imponer tributos y al dominio eminente que la Corona tenía sobre todas las cosas de su imperio y en particular sobre las tierras sin dueño"⁷

En cuanto a los españoles, el repartimiento de tierras que se les hacía era a título de dominio; pero quedaban dichas tierras sujetas al pasto común y al aprovechamiento de los frutos silvestres una vez levantadas las cosechas. En cambio, si las tierras repartidas

⁶ Citado por Muñoz Luis, *Op. cit.*, pág. 542

⁷ *Ibidem.*, págs. 543, 544

pertenecían a los indios, los ganados de los españoles no tenían derecho de pasto en ellas. Y con la Ley del 13 de Marzo de 1812 promulgada por la Corte de Cádiz, se estableció que el repartimiento de tierras se refiriese a los indios y no a las castas establecidas por los españoles.

Para cuando se consolidó la conquista de México por los españoles, se podía clasificar la pertenencia de la tierra de la siguiente manera: 1º Tierras de la Corona o baldíos; 2º Tierras de comunidades o parcialidades de indios; 3º Tierras, fincas y capitales del clero secular y regular y temporadas; 4º Bienes de cofradías; 5º Bienes de Corporaciones o Municipios; 6º Mayorazgos, censos y vinculaciones; 7º Bienes de la Beneficencia; 8º Fundo legal y ejidos; y 9º Propiedad privada.

C) ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Al ocurrir la independencia la primera Ley que reglamenta la propiedad de las tierras es la de Colonización de 4 de enero de 1823, dictada por Iturbide, y seguida por la de 18 de agosto de 1824, promulgada por el Gobierno Federal, la cual confiaba a los Estados la formación de las leyes y reglamentos sobre colonización, siempre que respetaran los fundamentos de dicha ley. El 4 de abril de 1837 se publicó un decreto que fijó nuevas bases para la colonización en toda la República, y el 11 de marzo de 1840 determina las condiciones que habían de reunir los extranjeros para adquirir bienes raíces. No obstante el cúmulo legislativo a que dieron origen el repartimiento de tierras y la colonización, el problema más importante que se planteó fue el de la propiedad agrícola. Pero no fue sino mucho después cuando se comprendió la necesidad de dar al derecho de propiedad un carácter liberal y armónico, ya que se entendía que la única forma posible de que la propiedad cumpla la misión social en el mundo es la de que sea libre; es decir, que pueda ser objeto de transmisión cuantas veces lo quieran sus propietarios o poseedores mediante el libre principio de contratación. De ahí que la primera arremetida se dirigiera contra la Iglesia Católica que era la entidad que más bienes vinculados poseía.

D) ÉPOCA DE LA REFORMA.

La Reforma en México se caracterizó por la desamortización de los bienes y a la vez por la separación de la Iglesia y del Estado. Aun cuando se da el nombre de Leyes de Reforma a la serie de disposiciones que el Gobierno de Juárez expidió, lo cierto es que la reforma empezó mucho antes. En realidad con la Ley del 4 de julio de 1822, pues en ella se ordenó la ocupación por el gobierno de las fincas destinadas a las misiones de Filipinas, y de los capitales destinados a obras pías que no hubieran de cumplirse en el territorio mexicano; impidiendo que esos bienes pasaran a dominio de la Iglesia. Pero desde el punto de vista del derecho de propiedad, la Ley principal en esta época fue la del 25 de junio de 1856 por la cual quedaron desamortizados los bienes de manos muertas.

Posteriormente, en el año de 1863 se expidió la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, y en dicha legislación se conservaron los caracteres fundamentales de la propiedad en el régimen colonial; la titulación de la tierra debería hacerse por la nación; se establece la obligación de los adquirentes de tierras a poblarlas y cultivarlas, se limitó la extensión que puede ser adquirida por una sola persona a la cantidad de dos mil quinientas hectáreas.

Este régimen subsistió hasta el 26 de marzo de 1894, en el que fue promulgada la Ley sobre Terrenos Baldíos, con la que se suprimió el límite fijado por las leyes anteriores para que los particulares pudieran adquirir tierras, y que aunado a la Ley de Colonización de 1893, se dio base para los acaparamientos de tierras que se operaron en la República. Además esa misma Ley, suprimió la posibilidad de revisión de la titulación de la propiedad de las tierras, y prohibió al poder público molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos, dando como resultado algo muy similar a la propiedad absoluta de los romanos. Estas disposiciones legislativas algo modificadas perduraron hasta el año de 1917

en que la Constitución regreso al antiguo modelo colonial respecto al régimen de la propiedad.

E) ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN

Para principios de siglo y debido a las legislaciones existentes, el país estaba en manos de los grandes latifundistas, situación que trajo como consecuencia una revolución social de carácter predominantemente agrícola, de ahí que la primera ley de importancia sea la Ley agraria de 1915, en la que dispone el reparto de tierras y la restitución a los pueblos sus ejidos y tierras comunales de los que fueron despojados en virtud de la Ley desvinculadora de 1856. La Ley agraria previo la dotación de ejidos nuevos a las comunidades rurales necesitadas de ellos y a solicitud de las mismas. Esa ley, promulgada en plena guerra civil, fue adicionada por numerosas disposiciones reglamentarias que subsanaron los defectos de aplicación que la practica aconsejaba, resultado de ello fueron la Ley General de Colonización de 5 de abril de 1926 y el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.

Con el transcurso de la guerra civil el derecho de propiedad fue adquiriendo una tendencia socialista, contraria al antiguo individualismo que reinaba hasta hacia poco, y muy similar al que imperaba en la Colonia, pero a diferencia de ésta, ahora la Nación era la propietaria originaria de las tierras y aguas del territorio nacional. Situación que se refleja en las diversas disposiciones legales que emanaron como resultado de esta Revolución social. Tal es el caso del artículo 27 constitucional, el artículo 830 del código civil, etc.

Como vemos, la Revolución modificó substancialmente el viejo concepto individualista del derecho de propiedad, para vestirlo de un tinte social que, sin llegar al socialismo, cumple en gran parte los requisitos que se exigen para elaborar un derecho privado social.

F) ÉPOCA ACTUAL.

Terminada la Revolución mexicana los legisladores se encuentran en la necesidad de elaborar y establecer leyes de carácter social, que vayan de acuerdo a los postulados de la Revolución. Por lo cual se puede ahora afirmar que el derecho de propiedad en todo México tiene un matiz socialista moderado, éste sentido social de la propiedad se advierte en multitud de preceptos, como los que establecen la expropiación forzosa por causa de utilidad pública (artículo 27 párrafo segundo de la Constitución; 831, 832, 833 y 834 del C. c. para el D.F., etc.); los que prohíben el abuso del derecho (artículos 837, 839, 840 y demás relativos de C. c. para el D.F., etc.); los que permiten la prescripción adquisitiva o usucapión por falta de ejercicio de derecho, (Título Séptimo del C. c. para el D.F., etc.); y las modalidades y limitaciones a la propiedad (artículo 27 párrafo tercero de la Constitución; artículos 830, 843, 844, 845 y 846, del C. c. para el D.F., etc.), etc..

CAPITULO II

EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO DERECHO REAL

Para poder entender al derecho de propiedad como un derecho real, es indispensable conocer primeramente qué se entiende por derecho de propiedad, ya anteriormente se había dado someramente la concepción que dan algunos autores al respecto, así que ahora ahondaremos mas profundamente en el tema.

Por derecho de propiedad se podría entender que es la facultad que tiene todo individuo de usar, gozar y disponer de los bienes determinados que le estén jurídicamente sometidos. En la legislación de Argentina, a diferencia de la nuestra si se establece una definición del derecho de propiedad, y lo define como el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona (art. 2506)⁸. En cambio nuestro derecho no solamente no define el derecho de propiedad, sino que tampoco establece una definición ni de propiedad ni de dominio, simple y llanamente se limita a señalar en su artículo 830 que "el propietario de una cosa puede disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes", y emplea indistintamente los vocablos propiedad y dominio para indicar al dominio en sentido técnico; como por ejemplo el artículo 27 de nuestra Constitución el cual empieza diciendo "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas, dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". En este párrafo se advierte que el vocablo propiedad ésta tomado en sentido genérico, compendio de todos los derechos reales, mientras que la palabra dominio esta entendida en sentido específico y técnico, es decir, como un derecho real entre otros derechos reales. Así pues, con la denominación de propiedad, comprendemos todos los derechos reales, mientras que la palabra dominio la aplicamos solamente al derecho real que confiere a su titular el de mas amplio contenido. Como podemos observar nuestra

⁸ Cf. Borda Guillermo A. Manual de derechos reales, Edit. Perrot, Argentina, 1989, (3° ed.), pág. 144

legislación no define ni la propiedad ni el dominio y los utiliza como sinónimos, pero a pesar de eso lo sanciona, reglamenta y protege, dando así origen al derecho de propiedad.

Es por esto que el derecho de propiedad, no viene a ser otra cosa mas que el derecho real de propiedad sobre los bienes, ya que como manifiesta el Profesor José Arce, la propiedad es el derecho real por excelencia del que se desprenden todos los demás derechos reales y sobre el que ha girado todo el desarrollo del derecho sobre las cosas.⁹

Una vez entendido que el derecho de propiedad es realidad un derecho real, es menester comprender que es un derecho real.

I. CONCEPTO.

Se podría hacer mención de unas cuantas definiciones de derecho real, pero en virtud de que desde la época de los Glosadores hasta nuestros días, los autores han mantenido distintos y hasta opuestos puntos de vista al considerar el carácter y fundamento jurídico del derecho real, sería conveniente hacer un breve resumen de la evolución histórica que el concepto de derechos reales ha tenido hasta nuestros días.

La dificultad principal que los autores han encontrado para poder establecer una definición o concepto de estos derechos, estriba en la neta distinción entre los derechos personales, y los derechos reales, Ya que no siempre se ha establecido una clara distinción de los mismos en el derecho positivo de los pueblos.

En la época clásica la distinción entre derechos reales y obligaciones estaba ya hecha, a pesar de que ni las leyes ni los jurisconsultos formularon una definición del derecho real,

⁹ Cfr. Arce y Cervantes José, De los bienes, Edit. Porrúa S.A., México, 1994, (2ª ed.), pág. 65

Ulpiano distinguía claramente bajo el nombre de "bona" el concepto patrimonial de los bienes, constituido, por las cosas "quae domini nostri sunt et si bona fide a nobis possideantur vel superfaciaria sint." En esta frase se alude al dominio, a la posesión y a las divisiones del dominio. Cuando Ulpiano se refiere a la "cuatio damni infecti", distingue entre dominio y servidumbres; donde mejor se aclara la distinción romana de los derechos reales y de obligaciones, es en el procedimiento. La doctrina de las acciones "in rem" y de las acciones "in personam" no dando lugar a dudas; ya que las primeras servían para tutelar los derechos reales y solamente se ejercitaban con respecto a las cosas, mientras que las segundas se dirigían contra las personas, contra el deudor.

Al llegar la Edad Media los glosadores a la inversa que los romanos, deducían de un derecho la existencia de una acción mientras aquellos deducían de una acción la existencia de un derecho. De ahí que al encontrarse con acciones in rem y con acciones in personam, dedujeran la existencia de derechos reales y personales, denominación que ha perdurado hasta nuestros días. Los glosadores, concibieron de manera diferenciada y distinta a los derechos reales y a los de obligación así como a sus acciones respectivas: realia y personalia.

Bajo el imperio del Derecho canónico la distinción se hizo más fecunda; además los canonistas consideraron una figura jurídica intermedia, el denominado "jus ad rem", que representa un poder más intenso que el simple derecho de obligaciones, pero algo más débil que el derecho real. La influencia canonista en este aspecto no fue importante, pero sin embargo sirvió de base para el surgimiento de tres doctrinas: la que niega la existencia independiente de los derechos reales considerándolos como derechos de obligación; la que estima que no hay derecho de obligaciones sino que estas son manifestaciones del derecho real; y aquella que entiende que los derechos reales tienen vida jurídica independiente del derecho de obligaciones.

Entre los autores que consideraron la primera de las doctrinas se encuentran, Windschied, Thon, Kindel, Leist, Wirth, Hoelder, Zewemogen, Planiol, etc., siendo este último el máximo exponente de ésta. Para Planiol, en el derecho real no hay relación alguna

directa entre el hombre y la cosa, sino que se manifiesta como derecho en virtud de que lleva consigo una obligación pasiva universal cuya observancia corresponde a toda otra persona distinta al titular de ese derecho. Luego, para él, lo mismo el derecho real que el personal supone una relación de orden obligatorio entre personas, y no un señorío de persona sobre una cosa en el primero. Aunque admite que ciertamente existe alguna diferencia técnica entre dichos derechos, pero que esa diferencia no afecta a la naturaleza jurídica sino a la manera de manifestarse las obligaciones que se constituyen sobre cosas o sobre personas bien por razón del objeto o del número de sujetos pasivos de la relación. Rigaud estima que reducir el derecho real a una obligación nacida de la Ley y de contenido negativo que se impone a un sujeto pasivo universal, es ver solamente la superficie de las cosas y no su entraña. No obstante como manifiesta el profesor Luis Muñoz, hay que reconocer que, efectivamente, hay algo de esa obligación pasiva universal cuando consideramos las vigentes instituciones de derecho real.

Entre los que entienden que no hay derecho de obligaciones sino que estas son manifestaciones del derecho real, se encuentran Gaudemet, Jallu y Gazin entre otros, para Gaudemet, el derecho personal no es un derecho sobre la persona sino sobre los bienes de ésta. Solo se distingue del derecho real, en que no grava o recae privativamente sobre una cosa determinada, sino colectivamente sobre un patrimonio. Analizando esta doctrina y las opiniones de sus seguidores, hay que admitir que la obligación tiene efectivamente hoy en día un carácter patrimonial y que generalmente puede ser objeto de transmisión.

Quienes estiman que los derechos reales son independientes de los derechos de obligación, son la mayoría de los tratadistas, entre algunos podemos mencionar a Rigaud, Clemente, etc.. Para Rigaud, los derechos reales "Son aquellos que recaen directa e indirectamente sobre una cosa individualmente determinada, de la que se permite obtener sin intervención de persona alguna obligada, la utilidad legal, total o parcial, y que exigen de todos un respeto igual aunque puramente pasivo",¹⁰ por su parte Clemente de Diego manifiesta "En el derecho real la obligación del sujeto pasivo, y la pretensión del activo, se

¹⁰ Cit. por Muñoz LUIS. *Ob. cit.* pág. 448

refieren a un objeto de la naturaleza exterior, respecto al cual, éste ejerce una cierta dominación, pudiendo rechazar los ataques de los demás hombres, los cuales, en tal respecto, son sujetos pasivos, obligados a la abstención. Estos derechos que atribuyen al titular un poder sobre una cosa de naturaleza exterior frente a todos los demás hombres, son llamados derechos reales. Implican, pues, un poder de obrar sobre una cosa exterior, y la pretensión frente a todos los demás de rechazar sus ataques, de excluir su participación en ellos".¹¹ A este respecto manifiesta el profesor Luis Muñoz que esta concepción se equivoca al decir que el derecho real es un derecho sobre una cosa, por que entre una cosa no puede establecerse una relación de derecho, sino de hecho; ahora bien, esa relación de hecho tiene como derecho un respeto general de los demás. Otro error, que muestra esta doctrina es entender que los derechos reales se diferencian de los de crédito en que aquellos se dan únicamente contra todos, y estos únicamente contra el deudor, cuando existen derechos reales que no están tutelados de manera absoluta sino particular, y que hay derechos de obligación que deben ser respetados por todos.

Como vemos, los derechos reales se refieren efectivamente a las cosas y confieren el señorío de las mismas; pero este señorío no quiere decir que las cosas estén obligadas al titular del señorío, sino que ese señorío obliga a otras personas. Por ende al referirnos al derecho real tenemos que llegar a la conclusión de que la imposición aquí consiste para todos en respetar el señorío total o parcial que alguien tiene sobre una cosa, mientras que en los derechos de crédito o no existe tal señorío sobre una cosa, y si existe, solo se impone al particularmente obligado, a tal extremo que, si la cosa debida pasa a ser propiedad de otro, éste no tiene la obligación de respetar aquel señorío, es decir, esa relación de hecho entre el propietario de la cosa y ésta, solo va existir en los derechos reales, y generara obligaciones al propietario de ésta en razón a esa relación, por ejemplo; el dueño de un vehículo, por ese simple hecho estará obligado a pagar tenencia, llevar a verificar dos veces al año su vehículo, etc., mientras que el obligado en el derecho de crédito debe respetar la obligación, no por razón de su relación con una cosa determinada, sino por virtud de la obligación personal por el contraída, por ejemplo, el arrendatario que se obliga con el arrendador a cuidar a una

¹¹ *idem.*

persona de edad avanzada y que es familiar del arrendador que se encuentra viviendo en otro apartamento mientras esté rentando la vivienda, en este caso existe la obligación entre el arrendatario y el arrendador pero no es por la relación que existe entre la cosa y el arrendatario, sino que existe porque el arrendatario se obliga con el arrendador.

Una vez terminado todo este marco histórico y establecido la diferencia entre derechos reales y derechos personales, se puede decir que los derechos reales son aquellos derechos legales que le conceden a su titular la facultad de señorío sobre una cosa determinada y oponible a todos

2. CARACTERÍSTICAS.

Conforme a lo anterior y como se pudo observar en el marco histórico que antecede, los derechos reales fueron conceptualizados de diferentes maneras y en cada una de ellas le designaron ciertos caracteres a los derechos reales. Para poder comprender mejor esto se hará mención de algunas características que se consideraron y se consideran como constituyentes de éstos.

Ya clemente de Diego, sintetizando la opinión general de los juristas españoles determina los caracteres de los derechos reales y su naturaleza jurídica relacionando sus elementos con los del derecho de obligaciones o de crédito. Para el los caracteres esenciales de los derechos reales son los siguientes: 1º Tener un sujeto pasivo indeterminado; 2º Tener por objeto una cosa determinada y específica; 3º no ser producto de la mera obligación, acuerdo, contrato o título, sino requerir además otra causa de existencia, que es el modo; y 4º Dar lugar a una acción real, eficaz, contra cualquier poseedor de la cosa. Pero como ya se comento antes cometen el error en entender que los derechos reales se diferencian de los de crédito en que aquellos se dan únicamente contra todos, y éstos únicamente contra el deudor, además de considerar que el derecho real es un derecho sobre una cosa. Por su parte Shom, sostiene como notas características del derecho real: 1º Que confiere un señorío inmediato

sobre una cosa; y 2º Que se impone a todos, esto en razón de que las cosas confieren un señorío sobre ellas, pero esto no quiere decir que las cosas estén obligadas al titular del señorío, sino que ese señorío obliga a otras personas.¹²

En la actualidad no solo es necesario el señorío sobre la cosa, sino también el derecho legal para poder ejercer ese señorío y éste a su vez sea oponible a todos, es decir, para que el propietario de una hacienda pueda disponer de ella, gravarla, transformarla etc., es necesario de dos cosas: que demuestre en todo momento que posee la relación de hecho que subordina la cosa a su voluntad y que haya una sanción legal que le mantenga en esa relación contra quien quiera perturbarla. Así, si el propietario abandona el ejercicio de sus derechos de señorío sobre la hacienda, ésta no le pertenece ostensiblemente y cualquiera puede entonces posesionarse de ella, y el propietario para hacer valer su derecho de señorío sobre la cosa deberá demostrar que la cosa le pertenece, si no lo hace, quien se posesión de la hacienda puede hacerla suya mediante la prescripción positiva. Es por esto que en la actualidad el derecho real de propiedad principalmente, no es absolutamente excluyente, mas que cuando se ejercita de manera visible e indubitable. Esto se debe primordialmente a la tendencia socialista que adquiere nuestra legislación respecto a la propiedad después de la Revolución, como se pudo observar en el capítulo I inciso F del presente trabajo.

A este respecto diversos autores emiten su opinión, pero debido a que la finalidad de esta tesis no es entablar una controversia al respecto, solo se analizaran unos cuantos autores. Para José Arce y Cervantes, los caracteres de los derechos reales son los siguientes: 1º indeterminación del sujeto pasivo y a veces del activo (por ejemplo el que sea dueño del predio dominante en casos de servidumbre) 2º Copropiedad de la cosa, 3º Singularidad de su adquisición, o sea algo ostensible 4º Escaso poder de la voluntad 5º Preferencia y persecución 6º Posibilidad de abandono del derecho en algunos casos 7º Perpetuidad 8º Los que son sobre inmuebles, para ser oponibles a terceros, deben inscribirse en el registro publico de la propiedad¹³. A diferencia de Arce y Cervantes, Borda Guillermo A. Señala que en los derechos reales existen diversas características que los distinguen de los derechos de

¹² Cfr. Muñoz Luis: *Ob. cit.*, págs. 448, 449.

crédito, y éstas son: 1º En los derechos reales no hay sino dos elementos: el titular y la cosa sobre la cual ejerce el derecho; 2º Se llaman absolutos en el sentido de se tienen erga omnes, contra cualquiera que pretenda perturbar al titular en el goce de la cosa; 3º El titular goza del *jus persequendi* o sea la facultad de hacerlo valer contra cualquiera que se halle en posesión de la cosa; 4º También es inherente a este el *jus preferendi*, en virtud del cual descarta a todos los derechos creditorios y, además determina su rango según su antigüedad o excluye cualquier otro; 5º¹⁴ Estos solo pueden ser creados por la Ley y por ello su número es limitado; 6º La ley reglamenta, por lo general, las formalidades requeridas para la transmisión de los derechos reales; 7º Son susceptibles de adquirirse por usucapión; 8º Tienen en un principio, una duración ilimitada, y no se extinguen por el no uso.¹⁵ Por su parte, Barassi también emite su opinión al respecto y afirma que los elementos constitutivos del concepto del derecho real son dos: 1º La relación del sujeto con la cosa, que permite a aquel recabar por sí solo de ésta las utilidades de que sea susceptible, correspondiéndole por lo tanto un poder autónomo; 2º La obligación que tienen los terceros de respetar aquella relación autónoma y directa sobre el sujeto y la cosa, siendo el primero el elemento interno, el contenido económico o estático del derecho real; el segundo es el elemento externo o dinámico, la garantía jurídica del contenido económico. Pero quizá quien mejor manifiesta los caracteres del derecho real y se adecua mejor a la realidad de nuestro derecho es Luis Muñoz, para quien, los caracteres de este derecho son tres: 1º Un objeto y un sujeto unidos por una relación de señorío del primero sobre el segundo, por virtud de la cual aquel ejerce su poder allí donde se encuentre la cosa, bien entendido que ese poder puede ser absoluto, limitado o especial, según sea la clase de derecho real a que se refiera; 2º Obligación, deber o respeto general a esa relación de señorío, a ese hecho que somete total o parcialmente la cosa al sujeto, con falta de sujeto pasivo individualmente determinado hasta que no surja quien altere dicha relación; 3º Acciones eficaces concedidas por el ordenamiento legal para proteger el hecho de señorío entre el sujeto y la cosa contra quien quiera perturbarlo.¹⁶

¹³ Cfr. Arce y Cervantes José, *Ob. cit.*, pág. 31

¹⁴ Hay que recordar que este autor se refiere a la Legislación Civil Argentina, y por ende no concuerda con nuestra legislación actual, ya que esta no contempla de manera determinante cuantos y cuales son estos. Así mismo hay que tomar en consideración esto para los puntos 6º y 8º.

¹⁵ Cfr. Borda Guillermo A. *Ob. cit.*, págs. 10, 11

¹⁶ Cfr. Muñoz Luis. *Ob. cit.*, pág. 450

3. CLASIFICACIÓN

En nuestra legislación, el Código habla en varios artículos de derechos reales, pero no tiene una sola disposición en la que se indique cuáles son los por el reconocidos o si estos son limitados o ilimitados. Los autores debaten también esa posibilidad, y ambas posiciones tienen partidarios. Por una parte los que consideran que los derechos reales deben de ser tantos como tantos sean los poderes que el hombre ejerce sobre las cosas físicas. Esta idea es admitida por la mayoría de los tratadistas, aunque no por las legislaciones, las cuales consideran admitir que el número de los derechos reales debe ser ilimitado, para así satisfacer las necesidades jurídicas y económicas del hombre. Quizá la mas adecuada y sin necesidad de hacer una limitación de ellos, cosa siempre peligrosa y mas en un cuerpo legal.

El primer tratadista que suscito doctrinalmente el problema de la clasificación de los derechos reales fue Born, quien solamente reconocía como derecho real al dominio. Los que siguieron aumentaron el número hasta tres: propiedad, servidumbres y prenda. Hopfner agregó el derecho de sucesión, y Hahn la posesión. Windscheid entiende que los derechos reales pueden conceder a su titular la facultad de aprovechar una cosa en todas sus relaciones, o bien en una o varias relaciones determinadas, y hasta simplemente como un poder de hecho tutelado jurídicamente. De ahí que considere que la clasificación que conviene a los derechos reales es la de propiedad, los derechos en cosa ajena y la posesión. Gierke habla de derechos reales materiales y formales y agrega a estos los que el llama de adquisición porque facultan a su titular al adquirir determinada cosa, como sucede con el derecho de retracto. Modernamente se incluye por algunos, a mas de los derechos reales citados, el derecho de tanto y el de arrendamiento, aunque también tendrían que haber estado ahí la prenda, la hipoteca y el derecho de autor. Ya que el Código civil al incluirlo ha tenido la intención de concederle la cualidad de derecho real, pues si los derechos de autor no son un derecho real es ilógico pensar que puedan ser objeto de dominio.

Para Guillermo Borda Los derechos reales pueden clasificarse conforme a distintos criterios: a) Según el mas corriente, hay que distinguir entre los derechos reales que se tienen sobre la cosa propia (dominio, condominio) y los que se tienen sobre una cosa ajena (los restantes derechos reales). Cabe hacer excepción de la posesión, que puede tenerse sobre una cosa propia (que es lo normal) o sobre una ajena; b) También pueden clasificarse en derechos reales de disfrute y de garantía; los primeros son el dominio y el condominio, el usufructo, las servidumbres, el uso y la habitación; los segundos, la hipoteca la prenda y la anticresis. En el primer caso, los derechos conceden al titular un derecho de disfrute amplio (dominio) o limitado (demás derechos de disfrute) sobre la cosa; en el segundo, el derecho solo sirve de garantía para el pago de una deuda contraída por el dueño. Por eso se dice también que los primeros recaen sobre la sustancia de la cosa y los segundos sobre su valor; c) La misma clasificación, analizada desde otro punto de vista, distingue entre derechos reales principales y accesorios. Los primeros tienen en si mismos su justificación; los segundos son accesorios de una obligación y están ligados a la existencia de esta: son los derechos de garantía (hipoteca, prenda,); d) Otra clasificación posible - y de la mayor importancia - es la que distingue entre el dominio y el condominio, por una parte, y los otros derechos reales. El dominio es un derecho de señorío pleno, el prototipo de los derechos reales, el que reúne todas las potestades que la ley reconoce sobre una cosa. Los restantes derechos reales no son sino desmembramientos de la propiedad: el propietario (y en algunos casos la ley) desgaja una de sus atribuciones legales y se las reconoce a otra persona.¹⁷

José Arce y Cervantes, clasifica a los derechos reales en: 1º Dominio (Propiedad) 2º Limitativos de dominio; en los primeros se encuentran los de goce, que a su vez se dividen en temporales (Usufructo, Uso y Habitación), y Perpetuos (Servidumbres, Censo y Superficie); dentro de los segundos se encuentran los de adquisición (De retención, De tanteo y de retracto) y los de garantía, que a su vez se dividen en; sobre muebles (Prenda) y sobre inmuebles (Hipoteca y Anticresis¹⁸),¹⁹

¹⁷ Cfr. Borda Guillermo A. *Op. cit.*, págs. 25, 26

¹⁸ Por la anticresis el acreedor adquiere el derecho de percibir los frutos de un inmueble de su deudor, con la obligación de aplicarlos al pago de los intereses, si se debieren y después al capital de su crédito. No está ya reglamentado en nuestro Código civil.

¹⁹ Cfr. Arce y Cervantes José *Op. cit.*, pág. 32

Rigaud distingue la clasificación de los derechos reales de la siguiente forma: 1º Derechos reales sobre cosas corporales; 2º Sobre derechos de cosas incorpóreas que in jure consistunt; 3º Derechos in re intellectuali (de autor, propiedad artística, industrial, etc.); 4º Derechos in re universali (fundo o empresa comercial y aquellos que recaen sobre todo o parte del patrimonio). Al hablar de esta cuestión Clemente de Diego manifiesta que la clasificación mas generalmente admitida es aquella que, tomando como prototipo al dominio, en el que se dan todas cuantas facultades pueden corresponder a un hombre sobre una cosa, distribuye después los restantes en dos grupos: el de aquellos que se parecen al dominio, porque llevan consigo análogo contenido (posesión civil, derechos hereditario), y son dichos derechos similares, y el de aquellos otros de contenido mas restringido que solo comprende una facultad (una como fracción del dominio) dominical, y son llamados derechos limitativos del dominio (servidumbres, censos, etc.).

Gierke Clasifica los derechos reales de la siguiente manera: 1º Derechos reales Autónomos: Son aquellos que fluyen del patrimonio por relaciones personales, como la administración y usufructo del patrimonio de familia, de los bienes comunes del matrimonio, de los bienes corporativos en la sociedad civil; el derecho del tanto en las comunidades de bienes hereditarios y otros similares; 2º División de los derechos reales por su contenido: derechos de uso y goce mas o menos extenso, total o parcial de la cosa, como en el usufructo y el arrendamiento, el uso, habitación y superficie, además de las servidumbres y demás cargas reales; derechos de adquisición, como los de apropiación, del tanto, de sucesión hereditaria del sustituto y del fideicomisario; derechos que someten la cosa de tal modo que el titular puede retenerla como ocurre con la prenda, la anticresis y la hipoteca, pudiendo estos derechos tener diversas modalidades en cuanto a los frutos de la cosa y modo de disponer de ella. 3º Por el modo de ser del sujeto, los derechos reales son propiamente reales o personales: reales como el usufructo y las servidumbres prediales; personales por ser intransferible el derecho como el uso y la habitación; 4º Por razón del objeto hay derechos reales que recaen sobre muebles como la prenda y hasta el usufructo, y otros sobre inmuebles

que son casi todos los demás. Finalmente conviene tener en cuenta que hay derechos reales sobre derechos (derechos de autor) y sobre un patrimonio (patrimonio familiar).²⁰

En nuestra legislación como ya se dijo anteriormente, no existe una sola disposición en la que se indique cuales son los derechos reales por el reconocidos o si estos son limitados o ilimitados, y pese a que no hay una sola indicación respecto a una limitación de los derechos reales, hay motivos suficientes para estimar lo contrario. En el Libro Segundo. Bajo la rubrica general "De los Bienes" esta comprendida la mayoría de los derechos reales, pero no todos, los otros restantes habrá que encontrarlos en otras partes del Código.

Entre los derechos reales que reglamenta el código se encuentran: el dominio o propiedad (el derecho mexicano emplea indistintamente ambas palabras, y es incuestionablemente el mas importante de todos), el usufructo (que es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos), el uso, la habitación, las servidumbres, la prenda, la hipoteca.

²⁰ Cfr. Muñoz Luis, *Ob. cit.*, págs. 454, 455

CAPITULO III

MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

Con el transcurso de los siglos, el derecho de propiedad, al igual que toda sociedad tuvo que evolucionar y sufrir cambios que la misma sociedad exigía para subsistir, es así como el derecho de propiedad dejó de ser absoluto, exclusivo y perpetuo, para convertirse en nuestro país un nuevo derecho con función social, sujeto a las limitaciones que dicte el interés público.

1.- GENERALIDADES.

La mayoría de los tratadistas al igual que la Ley y la Suprema Corte de Justicia, manejan como sinónimos los términos de modalidad y limitación, ¿pero verdaderamente significan lo mismo?, para finalidades de la presente tesis se tratara de establecer una definición de modalidad, sin la intención de crear una discusión filosófica a este respecto.

A) CONCEPTO DE MODALIDAD A LA PROPIEDAD.

Pese a lo anterior existen algunos autores que tratan de establecer distinciones entre dichos términos, tal es el caso del maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien manifiesta que la limitación es la carga positiva, o bien la abstención, que el Estado en la época que se considere, impone al titular de un derecho, a efecto de que no lo ejercite contra el interés general.²¹ Mientras que modalidad "es cualquier circunstancia, calidad y requisito que en

²¹ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano, Edit. Porrúa S.A., México, 193, págs. 863, 871, 872.

forma genérica pueden ir unidos a la substancia, sin modificarla, de cualquier hecho o acto jurídico". Y añade que para que se esté en presencia de una modalidad, ésta debe ser general, y estar unida a un elemento substancial, es decir, que debe aplicarse a la substancia de cualquier hecho o acto jurídico sin modificarlo, porque si no es genérica sería solo una forma especial de las obligaciones, así mismo si lo modifica será una modificación, y no una modalidad. Agrega además, por ende las únicas modalidades son la condición y el plazo.

Quizás lo más loable del maestro a este respecto es tratar de establecer la distinción entre ambos conceptos, puesto que sus definiciones además de confusas son erróneas. Y es que la condición y el plazo son modalidades de las obligaciones mas no así del derecho de propiedad, además de que ambas son de realización futura, cierta en el caso del plazo e incierta en el caso de la condición.

Por su parte Leopoldo Aguilar, nos dice "Se discute en Doctrina si son sinónimas estas palabras empleadas por el artículo 27 constitucional, en el párrafo tercero; los que afirman que son distintos expresan que modalidades quiere decir forma de aprovechamiento, mientras que limitaciones quiere decir prohibiciones impuestas por el legislador respecto a determinada facultad inherente al derecho de propiedad, ya que este derecho por naturaleza es elástico, puesto que siendo por definición el derecho de aprovecharse de todas las ventajas económicas susceptibles de obtenerse de la cosa, pudo el legislador prohibir el ejercicio de algunas de estas facultades, lo que constituye una limitación".²²

*Es que ciertamente si modalidad y limitación fueran sinónimos, no tendría el Código Civil, porque poner en su artículo 830, "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes", ya que al establecer ésa "y" intermedia entre modalidad y limitación, también acepta tácitamente que son dos figuras jurídicas distintas, además como menciona Martha Chavez Padrón, en su libro *El Derecho Agrario en México*, el termino "Modalidad proviene de modus, modo, moderación; modos son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo, desde el punto*

²² Citado por Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa S.A., México, 1995, (16ª ed.), pág. 358.

de vista gramatical; asimismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo, la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser,"²³ además, La modalidad es el modo de ser de manifestarse una cosa, al establecerse unas modalidades al régimen de propiedad, lo que se crea, es una figura jurídica de la propiedad distinta, a la cual se le han reducido o transformado algunas características. De acuerdo a esto podría decirse que las únicas modalidades a la propiedad, vendrían a ser la propiedad intelectual, los derechos de autor y los inmuebles que forman parte del patrimonio universitario y que están destinados a sus servicios. Los dos primeros ejemplos representan una variante de lo que tradicionalmente era la propiedad, en virtud de que ya no solo es corpórea, sino también incorpórea. Los inmuebles que forman parte del patrimonio universitario y que están destinados a sus servicios tienen la peculiaridad de ser inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrá constituir la institución ningún gravamen. Esto visto desde el punto de vista muy particular de mi asesora y mio, pero ese es otro tema. Por lo que para finalidad del presente trabajo solo consideraremos a las modalidades como limitaciones o modificaciones del derecho de propiedad, conforme lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifica la norma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de la propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de

²³ Chávez Podrón, Martha. El derecho agrario en México. Edit. Porrúa S.A., México, 1997, (11ª ed.), pág. 274.

*manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho*²⁴

B) CONCEPTO DE LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD.

Como pudimos apreciar antes, para la mayoría de los autores ambos términos son sinónimos, por lo tanto, hacer una larga lista de definiciones a este respecto no nos conduciría a nada. Ya que quien no considera limitación a la modalidad, la considera modificación de la misma. En este primer supuesto se encuentran: el Dr. Luis Muñoz, Ignacio Burgoa, Jorge Alfredo Domínguez Martínez, Renato Alessi, Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero; entre los segundos están: Lucio Mendieta y Nuñez, Andrés Serra Rojas, Luis Bazdresch, Juventino V. Castro, etc.. Señala Acosta Romero que el derecho de propiedad sufre modificaciones, ya sea restrictivas o limitativas. Así mismo, Serra Rojas señala a este respecto que las limitaciones y restricciones guardan alguna similitud, ya que ambas aluden a modificaciones²⁵. Por su parte la Suprema Corte, en la tesis antes citada nos dice que la modalidad viene a ser un termino equivalente a la limitación. Y es que la limitación alude al efecto de acortar, limitar el derecho de propiedad. Así las limitaciones significan prohibiciones impuestas por el legislador respecto de determinada facultad del derecho de propiedad.

Lo que si es conveniente dejar muy claro es que modalidad no significa expropiación o viceversa, ya que las modalidades no extinguen la propiedad, sino que la limitan o restringen. "Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y

²⁴ Quinta Época, Tercera Sala, Tomo CXIX, pág. 756, Amparo civil directo 2900/44. Peña Armenteros Emilio Manuel, 1° de febrero 1954

consustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, sólo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos pueden hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada";²⁶. "si como hemos dicho, modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos"²⁷. Esto en virtud de que algunos autores como Antonio de Ibarrola, Juventino V. Castro, consideran que la expropiación es una modalidad.

C) FUNDAMENTO LEGAL.

Con la finalidad de mantener el nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, en nuestro sistema legal existen infinidad de disposiciones que imponen modalidades a la propiedad privada. Debido que la finalidad del tema no es hacer mención de cada uno de los artículos que hablan de modalidades, solo nos referiremos a los que considero trascendentes para el presente trabajo.

a) Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

En la Constitución existen infinidad de artículos que aluden a la modalidad, pero no como restricción, sino visto desde el punto de vista gramatical²⁸. Esto lo podemos observar por ejemplo en el Artículo 3º fracciones V y VI:

Artículo 3º. Todo individuo.....

.....

²⁵ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Ob. Cit.*, pág. 358.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Edit. Porrúa S.A., México, 1996, (28ª ed.), págs. 466, 467

²⁷ Cit. por, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo Segundo Curso*, Edit. Porrúa S.A., México 1995, (16ª ed.), pág. 355

²⁸ "forma o manera de ser de persona o cosa" *Pequeño Larousse Ilustrado*, Edit. Larousse, México 1980,

V. Además el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y *modalidades* educativos -
incluyendo la educación superior--.....

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y *modalidades*.....

Como este ejemplo, existen varios en nuestra Constitución, pero como estas modalidades no implican limitación o restricción del derecho de propiedad, no sirven para el presente trabajo, así que sólo se verán a aquellas que impliquen limitaciones o restricciones.

Artículo 27. La propiedad.....

.....

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 tierras 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 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.

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones..... En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

.....
II. Las asociaciones religiosas que constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica la difusión de la enseñanza la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediatamente o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo.

.....

V. Los bancos debidamente autorizados. Conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces necesarios para su objeto directo;

VI.

VII. Se reconoce la personalidad.....

.....

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

.....

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

.....

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV XV de este artículo.

.....

Artículo 28. 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.

.....

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

b) Código Civil Para El Distrito Federal

La comisión redactora del Código Civil, en su exposición de motivos, afirmó lo siguiente:

"A tratar de la propiedad se separó la Comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil vigente, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto, no se consideró a la propiedad como un derecho intangible y sagrado, sujeto en su ejercicio a la apreciación individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a

la propiedad, tendientes a que no quedará al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no se usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales."²⁹

El Código Civil, por su parte, hace ostensible su posición al respecto en sus artículos que con el correspondiente número se transcriben a continuación:

Artículo 16. Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo sanciones establecidas en este código y en las leyes respectivas.

Artículo 772. Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Artículo 830. El propietario de una cosa puede disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Artículo 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Artículo 832. Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.

Artículo 833. El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

²⁹ Cit. por Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. *Derecho civil parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*. Edit. Porrúa S.A.

Artículo 834. Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Artículo 836. La autoridad puede, mediante indemnización ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo eminente a una población o para ejecutar obras e evidente beneficio colectivo.

Artículo 839. En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a éste predio.

Artículo 840. No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

Artículo 842. También tiene derecho, y en su caso obligación de cerrar o cercar su propiedad, en todo o en parte, del modo que lo estime conveniente o lo dispongan las leyes o reglamentos, sin perjuicio de las servidumbres que reporte la propiedad.

Artículo 843. Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia.

Como podemos observar en nuestro derecho la propiedad dista de ser ese derecho inviolable y absoluto, por el contrario, si bien es cierto que su titular puede ejercitarlo al tener la posibilidad de gozar y disponer de lo suyo, ese ejercicio está cercado por los

*lineamientos previstos para la armonía, estabilidad y seguridad colectivas. Es por eso que Ruiz Massieu, considera a la propiedad como "un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista al que repugne toda limitación o modalidad"*³⁰

c) Ley General Para El Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Artículo 44. *Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientales originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.*

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Artículo 60. *Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:*

- I.
- II. *Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;*
- III. *La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;*
- IV. *La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se*

³⁰ Citado por Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Ob. cit.* pág. 342

requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;

Artículo 78 Bis. Todos los actos y convenios relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en las zonas que fueren materia de las declaratorias a que se refiere al artículo 78 BIS quedarán sujetas a la aplicación de las modalidades previstas en las propias declaratorias.

Artículo 112. En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal de los municipios de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7º, 8º y 9º de esta Ley, así como la legislación local en la materia:

I.

VII. Establecerán requisitos y procedimientos para regular las emisiones del transporte público, excepto el federal, y las medidas de tránsito y en su caso, la suspensión de circulación en casos graves de contaminación;

D) ÓRGANO FACULTADO PARA IMPONER LIMITACIONES Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

La Constitución Política en su Artículo 27 párrafo tercero, establece que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", por lo tanto, como dice el maestro Alfonso Noriega, únicamente la Nación está facultada para establecer modalidades a la propiedad y que las legislaturas locales y los Municipios dentro del ámbito de sus competencias, podrán expedir las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para cumplir con los fines señalados en el artículo 27 constitucional, pero, esto no autoriza, ni delega facultades a las legislaturas locales ni mucho menos en los Municipios para imponer estas modalidades.

*Por su parte el maestro Gabino Fraga, estima que "la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada deriva de la propiedad originaria de la nación, entonces sólo la Federación es la que puede imponer modalidades, según lo ha reconocido repetidas ocasiones la Suprema Corte de Justicia, y los estados no podrán imponerlas ya que ellos no son titulares de la propiedad originaria ni ésta se les puede ceder, ni mucho menos transmitirla a los Municipios"*³¹

*Ciertamente la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis estima que "El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, al disponer que La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, otorgó expresa y directamente esa facultad a la Nación, que está representada por el Gobierno Federal, y excluyó de su ejercicio a los Poderes de los Estados. No puede estimarse que el termino "Nación" para los efectos de la disposición constitucional citada, debe entenderse en un sentido que comprenda a las Entidades Federativas, porque en el tecnicismo del derecho público y dentro de la terminología que usa la Constitución Federal, por "Nación" solamente puede entenderse a la Federación, cuyo órgano genuino es el Gobierno Federal. Pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, que es el único órgano a quien toca dictar leyes de interés nacional y general. Por lo tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución."*³²

E) REQUISITOS QUE SE DEBEN REUNIR PARA IMPONER LIMITACIONES Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

El alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada modalidades, debe estar limitado, pues así como la modalidad se traduce,

³¹ Cit. por Acosta Romero, Miguel. *Ob. Cit.* Pág. 623

³² Cfr. *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Tomos I, II, IV, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1993, págs. 3177, 3184, 3185

en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, así también las limitaciones deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado.

Por su parte, la Suprema Corte manifiesta hu este respecto que deben existir dos elementos para que se configure la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de la propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Conforme a las anteriores consideraciones, se desprende que para que sea legítima la imposición de modalidades a la propiedad, está deberá contener dos elementos para que se configure; el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. Es decir, que deberá ser dirigida de manera permanente a todos los sujetos que se encuentre en el supuesto y que dicha norma conllevara una modificación substancial respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, pero nunca va importar la abolición absoluta del bien

2. ANÁLISIS AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 de la Constitución, en su párrafo tercero establece que "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. 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 ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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."

Para los fines del presente trabajo solo tomaremos en cuenta lo referente a donde hace mención de que nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así, comenzaremos por determinar los siguientes puntos:

A) ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PROPIEDAD PRIVADA?

Como podemos observar ésta frase, consta de dos palabras. La primera de ellas es la palabra "propiedad" y la segunda "privada". Así que para poder comprenderla mejor, es menester, conocer primeramente que se entiende por propiedad.

La palabra propiedad deriva del vocablo latino prope, que significa "cerca de". esto es, que indica una relación de proximidad. En sentido vulgar, propiedad es lo que está cerca de nosotros, cerca de una cosa, o aquello que corresponde a la cualidad inherente del ser; y de ahí decimos que este hombre tiene la propiedad de ser músico y que el mercurio tiene la propiedad de reflejar las imágenes. En sentido filosófico la acepción no es muy diferente, pues es aquello que se predica de la naturaleza de una cosa, lo que sirve de atributo a ésta, o mejor aún, el accidente que sigue necesariamente o es inseparable de la esencia y naturaleza de las cosas. En tal sentido la propiedad se nos aparece como una relación de pertenencia entre la cosa y su atributo o cualidad; y, se hace referencia a nuestro yo, entonces la traducimos por la construcción genitiva de las oraciones, como cuando decimos mi padre, mi patria, etc.. pero cuando esa misma relación de pertenencia la proyectamos sobre las cosas que nos rodean y sirven para satisfacer nuestras necesidades materiales o espirituales, entonces el vocablo propiedad adquiere un sentido objetivo que es el que nos conviene tener en cuenta aquí. La propiedad entendida con relación a las cosas que nos rodean, con el mundo físico del cual extraemos aquellos elementos que sirven para la satisfacción de nuestras necesidades de existencia, es la propiedad en su significación económica. Como vemos, al hablar de propiedad es irremediable hablar de cosa, así que es conveniente comprender que se entiende por cosa, para entender a la propiedad.

En un sentido técnico jurídico, cosa es todo aquello susceptible de ser objeto de derechos, y por tanto, es toda aquella parte de naturaleza capaz de ser sometida al poder del hombre y revestida de una utilidad económica. Las cosas reciben el nombre de bienes cuando han sido objeto de la apropiación humana y entrando en el comercio de los hombres, aunque no es preciso que la cosa esté directamente bajo el poder de una persona determinada para que constituya un bien, sino que basta que exista y que pueda ser objeto de apropiación, aunque carezca de propietario. De ahí que desde los tiempos remotos se ha tratado de establecer una clasificación de los bienes, y es en tiempos de Justiniano, cuando se distinguieron perfectamente en dos grupos, los bienes muebles e inmuebles. Clasificación que todavía perdura hasta nuestros días. En un principio la palabra bien se reservó a las cosas corporales pero hoy día se extiende a todo elemento de riqueza susceptible de apropiación.

Así junto a lo bienes corpóreos, tenemos también los derechos, que ha su vez pueden versar sobre cosas coporales o incorporales.

Nuestro vigente Código Civil, se abstiene en principio de hacer diferencia alguna entre muebles e inmuebles al decir en su Artículo 747 que pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no están excluidas del comercio; pero, en seguida, dedica un capítulo para tratar de las cosas o bienes inmuebles, y otro para el de las cosas o bienes muebles:

TITULO SEGUNDO

Clasificación de los bienes

CAPITULO I

De los bienes inmuebles

Artículo 750. *Son bienes inmuebles:*

I. *El suelo y las construcciones adheridas a él;*

II. *Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;*

III. *Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble, o del objeto a él adherido;*

IV. *Las estufa, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;*

V. *Los palomares, colmenas, estanques o peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente;*

VI. *Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma;*

VII. *Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;*

- VIII. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de estos, salvo convenio en contrario;*
- IX. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca, o para extraerlos de ella;*
- X. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto;*
- XI. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;*
- XII. El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas fijas.*

Artículo 751. Los bienes muebles, por su naturaleza, que se hayan considerado como inmuebles conforme a lo dispuesto en varias fracciones del artículo anterior, recobrarán su calidad de muebles cuando el mismo dueño los separe del edificio; salvo el caso de que en el valor de éste se haya computado el de aquellos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.

CAPITULO II

De los bienes muebles

Artículo 752. Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley.

Artículo 753. Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior.

Artículo 754. Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal.

Artículo 755. Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles.

Artículo 756. Las embarcaciones de todo género son bienes muebles.

Artículo 757. Los materiales procedentes de la demolición de un edificio, y los que hubieren acopiado para repararlo o para construir uno nuevo, serán muebles mientras no se hayan empleado en la fabricación.

Artículo 758. Los derechos de autor se consideran bienes muebles.

Artículo 759. En general, son bienes muebles, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles.

De lo anterior se desprende que la propiedad se nos aparece como una relación de pertenencia entre la cosa, que cuando la proyectamos sobre las cosas que nos rodean y sirven para satisfacer nuestras necesidades materiales o espirituales, adquiere su significación económica, que nos va a conferir un derecho real de propiedad sobre la cosa, que como vimos antes se podría entender que es la facultad que tiene todo individuo de usar, gozar y disponer de los bienes determinados que le estén jurídicamente sometidos. Así pues, con la denominación de propiedad, comprendemos todos los derechos reales, ya que como manifiesta el Profesor José Arce, la propiedad "Es el derecho real por excelencia del que se desprenden todos los demás derechos reales y sobre el que ha girado todo el desarrollo del derecho sobre las cosas." ³³

Una vez comprendido que se entiende por propiedad, nos toca entender que se entiende por "privada". La palabra privada, proviene del latín priátus, que se ejecuta a vista de pocos,³⁴ lo que no es público; particular, personal, desde el punto de vista gramatical.

³³ Arce y Cervantes José. *Ob. cit.*, pág. 65

Retomando el tema de la clasificación de los bienes, y tomando en cuenta la importancia que tiene para el derecho determinar la cualidad de las cosas, debe hacerse una clara distinción de las mismas. De ahí que debemos fundar la clasificación en tal cualidad y estudiar las cosas según sus condiciones físicas o jurídicas, según la relación que guardan entre sí, y según la persona a la cual pertenecen. En el primer caso, las condiciones físicas de las cosas nos llevan a considerarlas en su corporalidad, su consumabilidad, su divisibilidad y su movilidad. En el segundo tendremos en cuenta las relaciones que entre sí guarden varias cosas, bien por esta razón de su composición, bien por razón de aquellas otras que están adheridas y le pertenecen. En el tercer caso será la persona a quien pertenecen la que habrá de fijar la cualidad jurídica de los bienes. Y es aquí, en este tercer punto donde encontraremos el fundamento de la propiedad privada, toda vez que las cosas pueden pertenecer a los particulares o al Estado y corporaciones públicas, según el carácter o fin de las mismas, en cosas de dominio público y cosas de dominio privado o patrimoniales. Colin y Capitant, entre otros, siguen el criterio del destino de esos bienes para establecer la diferencia a cuyo efecto consideran de dominio público o de aprovechamiento común todas las cosas destinadas al uso directo del público. Entre los tratadistas de Derecho Público, la tendencia es la misma pero con un carácter más amplio, ya que incluyen en ese destino todas las cosas afectadas a un servicio de utilidad pública, y como dice el maestro Luis Muñoz, nos inclinamos a opinar que este criterio es el que más conviene al tenor de lo que dispone nuestro Código Civil:

CAPITULO III

De los bienes considerados según las personas a quien pertenecen

Artículo 764. Los bienes son de dominio del poder público o propiedad de los particulares.

Artículo 765. Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación a los Estados o los Municipios.

¹⁴ *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo XI, Edit. Selecciones del Reader's Digest, México 1979, 19ª ed.*

Artículo 767 los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Artículo 770 Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la federación, a los Estados o a los municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

Artículo 772. Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

En base a lo anterior podemos decir que la propiedad privada es un conjunto de derechos reales sobre una cosa que se encuentra jurídicamente sometida a su titular.

Por su parte, la Constitución en su artículo 27 párrafo primero establece que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". De esta definición, se desprende que la Nación tiene la propiedad originaria sobre las tierras y aguas, pero como acabamos de ver, la propiedad privada es más que tierras y aguas. Esta, está constituida de bienes muebles e inmuebles que no siempre son tierras y aguas. Y si la propiedad privada es tan basta y tan amplia, y la Nación solo tiene la propiedad originaria sobre tierras y aguas, de donde sale la facultad de imponer limitaciones y modalidades a la propiedad privada, como menciona el mismo artículo en su párrafo tercero. Además también establece el mismo párrafo primero que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, cuando quizá debería decir la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituirse en parte de su propiedad privada.

B) ¿QUÉ SE ENTIENDE POR NACIÓN?

Como ya vimos anteriormente, únicamente la Nación está facultada para establecer modalidades a la propiedad y según lo ha reconocido en repetidas ocasiones la Suprema Corte de Justicia que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, al disponer que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, otorgó expresa y directamente esa facultad a la Nación, que está representada por el Gobierno Federal, y excluyó de su ejercicio a los Poderes de los Estados. No puede estimarse que el término "Nación" para los efectos de la disposición constitucional citada, debe entenderse en un sentido que comprenda a las Entidades Federativas, porque en el tecnicismo del derecho público y dentro de la terminología que usa la Constitución Federal, por "Nación" solamente puede entenderse a la Federación, cuyo órgano genuino es el Gobierno Federal. Pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, que es el único órgano a quien toca dictar leyes de interés nacional y general. Por lo tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución.

Por su parte Luis Bazdresch, señala que " La declaración de que la Nación es propietaria originaria de las tierras y de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, es contraria en cierta forma a los conceptos tecnicojuridicos de Nación y de propiedad; las tierras y las aguas que existen dentro de los límites del territorio nacional son precisamente ese territorio, y éste a su vez es uno de los tres elementos básicos constitutivos de un Estado o Nación , los otros dos son la población (conjunto de humanos) y el gobierno (conjunto de organismos instituidos para el manejo de los asuntos públicos); consiguientemente, no es exacto decir que la Nación es propietaria de las tierras y aguas que forman su territorio, pues éste, el territorio, es propiamente parte integrante, un elemento constitutivo, de la Nación, y es inadmisibile que el todo, la Nación, sea propietaria de una de

sus partes, el territorio.”³⁵. Y es que ciertamente como señala el maestro Luis Bazdresch, la Nación o Estado, esta constituido de ciertos elementos que le van a dar esa característica, para el maestro Acosta Romero, el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”³⁶ y así como está definición, existen muchas más, que concuerdan que la Nación es un ente ficticio conformado por diversos elementos.

Al respecto, el Código Civil, en su artículo 25 señala:

Son personas morales:

1. La Nación, los Estados y los Municipios;

Considerándole a la Nación igualmente, como un ente ficticio al catalogarlo una persona moral. Pero además agrega:

Artículo 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Y la Constitución Política viene a cumplimentar esta idea al señalar:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos

.....

³⁵ Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales, curso introductorio actualizado*, Edit. Trillas, México 1986, (3ª de.), págs. 141, 142

³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Edit. Porrúa S.A., México 1995, 12ª ed. Pág. 92

De lo anterior se desprende que al hablar de Nación se entenderá que nos estamos refiriendo a la persona moral representada por la Cámara de Diputados, o Congreso de la Unión como señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) QUE SE ENTIENDE POR INTERÉS PÚBLICO?

La Constitución al igual que muchas otras normas, tienden a tener inserto en su texto, en multitud de ocasiones, la palabra interés público, pero en ninguna existe una definición o interpretación que se debe dar a la misma, lo que trae como consecuencia que su acepción sea ambigua. para poder entender esto mejor, expondré el siguiente ejemplo:

Artículo 27 párrafo tercero constitucional "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", en el año de 1988, surge como reglamentaria de las disposiciones de este mismo párrafo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, como 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. Así también el mismo año surge publicado el reglamento de la ley en mención, con disposiciones de orden público e interés social. Posteriormente, en 1989, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establecieron los criterios para limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana, y que tiene como fundamento legal las disposiciones de los ordenamientos en mención. Entonces, se deberá entender como sinónimos interés público e interés social y orden público; o se podrán imponer modalidades o limitaciones a la propiedad privada conforme lo dicte el interés social y orden público, y si es así ¿dónde está el fundamento?. Pues de lo contrario sería un caso notorio de violación de derechos.

A este respecto la maestra Chávez Padrón, manifiesta que "Tienen diferente significado el interés particular, el interés social, el interés público y el interés nacional; sin embargo, es posible que todos ellos se impliquen recíprocamente en forma mediata."³⁷

Buscando un concepto de interés público, nos encontramos con las siguientes definiciones:

Según el Diccionario Jurídico Mexicano "INTERÉS PÚBLICO. I. Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

II. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el "interés privado", y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público". Y añade "La protección otorgada al interés público tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados."³⁸, mientras que el INTERÉS SOCIAL: como vimos en este diccionario, se considera como interés privado, por lo tanto el "INTERÉS PRIVADO. I. Es el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tienden a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos y grupos sociales." Y por ende no puede ser lo mismo interés público e interés social, ya que el primero se relaciona con necesidades colectivas y el segundo, satisface únicamente a determinados sujetos.

³⁷ Chávez Padrón, Marika, *Op. cit.*, pág. 277.

³⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edit. Porrúa S.A., México 1993, (8ª ed.).

Según *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. "INTERÉS PÚBLICO. La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos....".³⁹

Conforme a lo anterior, podemos afirmar que interés público, no es lo mismo que interés social, ya que el primero es más amplio en su contexto. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha mantenido al margen a este respecto, ya que no emite opinión de lo que se debe entender por interés público, simple y llanamente se limita a establecer en diversas tesis que primeramente está el interés nacional, seguido por el interés público, después se encuentra el interés social y por último el interés particular. Así mismo añade que "..... El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración.".⁴⁰

En resumen podríamos decir que están mal estructurados los párrafos primero y tercero de la Constitución, que éstos deberían quedar de la siguiente manera:

Artículo 27. Las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, forman parte de la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituirse en parte de su propiedad privada.

La Nación, representada en todo momento por la Cámara de Diputados, tendrá en todo tiempo el derecho de imponer las limitaciones o restricciones de derecho que dicte el interés público, a los bienes originarios de la Nación, y que se encuentra su dominio en manos de los particulares, así como.....

³⁹ Cabanelas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo IV, Edit. Heliasta. Buenos Aires 1989. (21ª ed).

⁴⁰ *Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito*, Tomo V, pág. 383. Tesis I.3ªA J/16, Enero de 1997.

CAPITULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA

HOY NO CIRCULA

“La atmósfera es una mezcla invisible de gases, partículas en suspensión de distinta clase y vapor de agua, cuya composición relativa, densidad y temperatura cambia verticalmente; está compuesta por varias capas cuyo espesor global es de aproximadamente 10 mil Km. La vida y los diversos fenómenos meteorológicos como precipitaciones y huracanes que describen y explican las características generales de los climas del planeta, tienen lugar en la capa inferior de la atmósfera, conocida como troposfera, cuyo espesor aproximado es de 8 a 10 Km. en los polos y de 17 Km. en el Ecuador del planeta. Por encima de la Troposfera, se encuentran la Estratosfera hasta 30 Km. de altitud aproximadamente, la Mesosfera hasta 80 Km. de altitud y la Termosfera desde los 80 Km. hasta el límite superior de la atmósfera”⁴¹.

La atmósfera envuelve a la Tierra y la protege de la fracción de los rayos del Sol que resultan letales, así como de la mayoría de las radiaciones cósmicas. Aísla nuestro mundo del frío del espacio, y acumula el calor que en forma constante manda el Sol. Sin anhídrido carbónico, las plantas no producirían los carbohidratos que son el sustento de la cadena alimenticia que sostiene a toda fauna.

Dentro de la Tropósfera, la temperatura disminuye al aumentar la altitud, aunque tal disminución no es uniforme ya que depende de la hora del día, de la estación del año y de la situación del lugar, esto es debido a que con la altitud la presión atmosférica disminuye y el aire, al expandirse, se enfría. No obstante se presentan excepciones locales a esta regla general, pues son frecuentes los casos en los que las capas inferiores de la atmósfera son más frías que las superiores. Este fenómeno, llamado inversión térmica, es un cambio de signo en el gradiente térmico. Es decir, a menor altura menor temperatura, y tiene lugar en el fondo de

⁴¹ INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 31

los valles. Durante las noches, el aire del fondo de los valles se enfría y si hay poco viento, su temperatura desciende marcadamente. Como el aire frío es más denso que el aire caliente, permanece en el fondo hasta que no se presente un viento fuerte que lo mueva o que el calentamiento del aire lo haga ascender.

Este fenómeno ocurre en zonas como la Ciudad de México y Guadalajara, especialmente en épocas sin lluvias y vientos que logran levantar la capa más baja de aire; debe notarse la relevancia de esta situación, dado que en tales ciudades se producen emisiones importantes de gases contaminantes que, en las circunstancias mencionadas, quedan atrapados en las capas bajas de la Troposfera.

Del aumento en las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero se puede esperar el incremento de la temperatura de la Troposfera, al haber mayor absorción de radiación infrarroja. Este fenómeno conduce al cambio climático global, dado que la temperatura es uno de los factores que determinan el clima.

Las concentraciones de CO_2 (dióxido de carbono) en la atmósfera siguen un patrón muy parecido al de la temperatura, de manera que un aumento o disminución de ésta coincide con aumentos o disminuciones de las primeras. De esta forma, dadas las tendencias actuales de emisiones y concentración de CO_2 (dióxido de carbono) y de otros gases de efecto invernadero, se prevé un aumento promedio en la temperatura global de unos 2.5 °C en los próximos 100 años.

1. GENERALIDADES.

Hoy en día el problema de la contaminación atmosférica en el Valle de México y en especial en el Distrito Federal, se ha convertido en un problema para la salud. Pero este, no

es un problema reciente; en 1990 el Departamento del Distrito Federal, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Petróleo, el Gobierno del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conjuntaron una serie de medidas para ser aplicadas tanto en el transporte como en la industria, en los servicios y en las actividades de producción de energéticos.

El PICCA (Programa Integral para la Contaminación Atmosférica), fue el resultado de toda esta serie de medidas antes mencionadas y así mismo el precursor del Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000. Que al igual que el anterior, conjunta una serie de medidas escogidas de acuerdo a criterios como:

- Medidas ya experimentadas en otros países y algunas en México cuya efectividad había certidumbre.
- Tecnologías comercialmente disponibles en lo inmediato.
- Insumos energéticos disponibles a costos razonables.
- Ajustes mínimos en la vida urbana y en las actividades institucionales.
- Efecto potencial significativo sobre la reducción de emisiones totales de uno o varios contaminantes, buscando que cada quien contribuyera según las emisiones que generaba y a su grado de toxicidad.⁴²

Este programa incluía la continuación del "Programa Hoy no Circula" y un inventario de las emisiones por fuentes fijas y móviles, en el que se estableció que el 4.4% de las emisiones totales (4 356 391 toneladas/año) provenían de la industria y los establecimientos comerciales, el 77% era generado por las diversas formas del transporte, y el resto por la degradación ecológica.

En 1996 se publicó el programa para mejorar la calidad del aire en el valle de México (PROAIRE), con el fin de incorporar nuevas medidas y reforzar las del programa anterior. En el nuevo programa se estimó que en 1994 las emisiones ascendieron a 4 009 629

⁴² Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000, pág. 109, 110

toneladas/año, correspondiendo a la industria y los servicios el 12.9 % del volumen total, en tanto que el transporte generó el 75.5% y el porcentaje restante los suelos y la vegetación.

Y es que "Gran parte de la contaminación en el valle de México se debe al consumo de combustibles (diesel, gas, gasolina y gasóleo) en el transporte, industria, servicios y generación de electricidad. Su consumo promedio de 1992 a 1995 fue de 43.4 millones de litros diarios, mientras que en 1996 fue de 40.3 millones. Esta disminución del 7% se debió en mayor proporción al sector del gas LP y natural, al pasar su distribución de 20 millones de litros en 1995 a 17 millones en 1996"⁴³

A) ¿EN QUÉ CONSISTE EL PROGRAMA HOY NO CIRCULA?

El programa hoy no circula fue concebido como una medida regulatoria para controlar la demanda de gasolinas y reducir las emisiones vehiculares. Fue presentado como un programa temporal buscando que la gente se desplazara en transporte público o compartiendo el auto con vecinos o compañeros de trabajo, y es que según información proporcionada por Pemex "en la ZMCM circulan alrededor de 2,500,000 de vehículos, los cuales consumen diariamente más de 20 millones de litros de combustible, generando el 98 % del monóxido de carbono, el 22% de los óxidos de azufre, el 35 % de las partículas suspendidas totales de origen antropogénico, el 76 % de los óxidos de nitrógeno y el 81 % de los hidrocarburos. Los dos últimos precursores relevantes del ozono".⁴⁴

Pero el Valle de México posee una serie de características fisiográficas y climáticas únicas que contribuyen de manera determinante en la severidad de los problemas de contaminación de la ciudad.

⁴³ INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 125

⁴⁴ González Hernández: Martín R., *Revista de LAPEM*, N° 19 JULIO SEPTIEMBRE: 1993 Págs. 94, 95.

- *Se encuentra a una altura de 2 mil 240 metros, por lo que el contenido de oxígeno del aire es 23 % menor que al nivel del mar. Esto hace que los procesos de combustión interna sean menos eficientes y produzcan por tanto una mayor cantidad de contaminantes.*
- *Está rodeado por las montañas de la sierra del Ajusco, Chichinautzin, Nevada, las Cruces, Guadalupe y Santa Catarina, los que constituyen una barrera física natural para la circulación del viento impidiendo el desalojo del aire contaminado fuera del valle.*
- *Se localiza dentro de la región central del país, por lo cual está sujeto también a la influencia de sistemas anticiclónicos generados tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico. Estos sistemas ocasionan una gran estabilidad atmosférica, inhibiendo el mezclado vertical del aire.*
- *Presenta con frecuencia inversiones térmicas que provocan el estancamiento de los contaminantes. Por las mañanas, la capa de aire que se encuentra en contacto con la superficie del suelo adquiere una temperatura menor que las capas superiores, por lo que se vuelve más densa y pesada. Las capas de aire que se encuentran a mayor altura y que están relativamente más calientes actúan entonces como una cubierta que impide el movimiento ascendente del aire contaminado.*
- *Recibe una abundante radiación solar debido a su latitud de 19° N, lo que hace su atmósfera sea altamente fotoactiva. En presencia de la luz solar, los hidrocarburos y los óxidos de nitrógeno reaccionan fácilmente para formar ozono y otros oxidantes.*

Además de diversos factores de origen antropogénico que han contribuido a agravar el problema ambiental, tales como la explosión demográfica, los patrones de desarrollo industrial, la migración y los modelos de desarrollo industrial, inmigración y los modelos de desarrollo urbano instrumentados.

La urbanización y desarrollo se relacionan a través de numerosos factores demográficos, económicos y culturales, dando por resultado una multiplicación de los centros de concentración y un aumento en la población urbana. El proceso de urbanización implica la modificación del espacio, de las actividades productivas y de consumo, de los estilos de vida y de las preferencias sociales; es un fenómeno multidimensional que ubica al problema

de la sustentabilidad dentro de un contexto que rebasa los contornos propiamente urbanos, toda vez que implica entradas hacia la ciudad de los recursos territoriales, agua, energía y recursos varios, así mismo sus salidas, como la utilización de las funciones de resumidero que respecto a ella cumple el resto del territorio (aguas residuales basura, desechos industriales y emisiones a la atmósfera). También, se debe incluir la capacidad de las áreas urbanas para absorber la migración rural y ofrecer alternativas a su demanda de empleo, permitir economías de escala, elevar la productividad, relajar impactos ambientales en el sector primario de subsistencia y desencadenar la transición demográfica.

Es importante señalar esto, porque aunque se ignore o se desatienda, en los afanes productivos y en su convivencia diaria, la sociedad no se apropia sólo de tierras ni usa o extrae recursos aislados como podrían ser el suelo, el agua, los minerales, la madera, los animales, las plantas o el aire. Aprovecha o se apropia de ecosistemas o de sistemas biofísicos en zonas ecológicas definidas.

La industria ha sido en gran medida la impulsora de la urbanización del país; de la industria dependen en buena medida los horizontes de la economía; genera empleos modernos, absorbe la mano de obra redundante del sector rural e incrementa su productividad, Industria y urbanización van de la mano, configurando los nuevos escenarios económicos, sociales y ambientales de la modernización.

La industria utiliza materias primas, energía, capital y trabajo humano para generar bienes socialmente deseables, pero también, sus procesos productivos arrojan al ambiente subproductos indeseables para los cuales, generalmente, no hay precios positivos ni mercados. Entre ellos están las emisiones de contaminantes a la atmósfera, las descargas de aguas residuales y los residuos peligrosos y no peligrosos. Antiguamente, debido a las políticas de proteccionismo industrial que cerraron las fronteras a los productos del extranjero que podían competir con las nacionales, promovieron la permanencia de empresas que funcionaban con tecnología obsoleta, consumiendo más energía por unidad de producto generando también más emisiones contaminantes por unidad de energía consumida.

B ¿CUÁLES SON SUS FINES?

Conforme al Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en Distrito Federal un día a la semana,⁴⁵ Que el periodo invernal representa mayores riesgos para la salud de la población del Distrito Federal por la frecuencia con que se producen los fenómenos climáticos llamados "inversiones térmicas", con bajas temperaturas y escasez de vientos, fenómenos que aumentan los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera;

Que con el objeto de atacar la contaminación generada por dichas fuentes móviles, es indispensable limitar la circulación de vehículos en el territorio del Distrito Federal en donde diariamente circulan aproximadamente dos millones de vehículos automotores;

Que restringir la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana equivaldrá a evitar la emisión de 2,000 toneladas diarias de contaminantes a la atmósfera, lo que redundará en mejores condiciones para la salud.

En ese mismo sentido, y debido a que el primer acuerdo era temporal se publicó un segundo Acuerdo por el que establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores que consuman gasolinas o diesel en el Distrito Federal un día a la semana.⁴⁶

La restricción de la circulación de 450,000 vehículos automotores permitirá que dejen de consumirse 11,500 barriles diarios de gasolina, lo que implica evitar la emisión diaria de 920 toneladas de monóxido de carbono, 40 toneladas de hidrocarburos y 15 toneladas de óxido de nitrógeno, lo que mensualmente significa la emisión de, aproximadamente, 30,000

⁴⁵ Publicado el 6 de noviembre de 1989, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Marzo de 1990.

toneladas de contaminantes a la atmósfera, a demás de las que se dejan de emitir por la fluidez del transito vehicular.

Que la emisión de contaminantes generados por los vehículos automotores agudiza la toxicidad y patógena de otros contaminantes, toda vez que a mayores concentraciones de éstos, producen una incidencia de enfermedades de origen bronco pulmonar;

Que la restricción de la circulación vehicular permitirá obtener tiempos adicionales para que surtan plenamente sus efectos otras medidas para prevenir y controlar la contaminación ambiental, tales como la sustitución del combustible por gas en las termoeléctricas del Valle de México, la oxigenación de las gasolinas, el mantenimiento de un programa intensivo de verificación vehicular, la sustitución de motores en el transporte público y otras relacionadas con las industrias establecidas en el Distrito Federal.

Pero mejorar la calidad del aire que respiramos en la ZMVM no es un reto sencillo, ya que los problemas de contaminación atmosférica que afectan dicha calidad depende en primera instancia del volumen de contaminantes emitidos, del comportamiento físico -- químico de estos y de la dinámica meteorológica que determina su dispersión transformación y remoción en la atmósfera.

La calidad del aire en las zonas metropolitanas se explica en parte por la cantidad y calidad de los combustibles consumidos, por el tipo de tecnologías imperantes en la planta industrial, por la alta concentración de las actividades productivas y de población, así como por las condiciones meteorológicas existentes. El incremento de emisiones y, por tanto, las mayores concentraciones de contaminantes es particularmente ostensible en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Cuadalejara y Monterrey

Estos son algunos de los efectos de los contaminantes en la salud a diferentes niveles IMECA (Índice Metropolitano de la Calidad de Aire) y recomendaciones para prevenirlos.

Nivel BMFA	Posibles efectos en la salud	Medidas de tipo preventivo
0 a 100	<p>No se presentan efectos negativos en la salud de la población.</p> <p>Es posible realizar todo tipo de actividad física por todos los grupos humanos.</p>	<p>En este nivel, no es necesaria ninguna medida de tipo preventivo.</p>
101 a 250	<p>Se presenta irritación conjuntival o dolor de cabeza en cualquier grupo de la población.</p> <p>Los enfermos del corazón o de los pulmones reactivan los síntomas de sus padecimientos.</p> <p>Los niños lactantes, los ancianos y los fumadores, presentan trastornos funcionales del aparato respiratorio y cardiovascular como aumento de su frecuencia respiratoria, sensación de falta de aire y palpitaciones.</p> <p>La población general sana, presenta molestias como ardor de ojos, dolor de cabeza, aumento de su frecuencia respiratoria, sensación de falta de aire y palpitaciones, sobre todo al realizar alguna actividad intensa.</p>	<p>En este nivel, deben adoptarse conductas generales que disminuyan la exposición a la atmósfera contaminada, especialmente por parte de la población que presenta características de riesgo o mayor susceptibilidad, como los niños, ancianos, embarazadas y los enfermos crónicos del corazón o los pulmones; es recomendable para toda la población la adopción de las siguientes recomendaciones:</p> <p>Evitar la exposición a la atmósfera contaminada.</p> <p>No realizar ejercicio o actividad física intensa al aire libre.</p> <p>Permanecer en ambientes cerrados mientras dure el episodio de contaminación elevada.</p>
251 a 350	<p>Los niños lactantes, los ancianos y los fumadores, pueden presentar las molestias descritas para el nivel anterior además de alteraciones de tipo inflamatorio (tos, expectoración y espasmo bronquial) en su sistema respiratorio.</p> <p>La población general sana, puede ser que presente trastornos funcionales del aparato respiratorio y cardiovascular, como aumento de su frecuencia cardíaca y respiratoria, sensación de falta de aire y palpitaciones, sobre todo si realiza ejercicio o actividad física al aire libre.</p>	<p>A partir de este nivel de contaminación, es recomendable para todos los grupos de población y especialmente para los grupos con mayor susceptibilidad, adoptar las siguientes medidas:</p> <p>Evitar la exposición a la atmósfera contaminada.</p> <p>No realizar ejercicio o actividad física intensa al aire libre.</p> <p>Permanecer en ambientes cerrados mientras dure el episodio de contaminación.</p> <p>Evitar agresiones adicionales del aparato respiratorio:</p> <p>Evitar fumar y la exposición al humo de tabaco.</p> <p>Evitar los cambios bruscos de temperatura.</p> <p>Disminuir el contacto con personas que presenten infecciones de las vías respiratorias.</p>

<p>351 en adelante</p>	<p>A partir de estos niveles de contaminación, algunos reportes de investigación señalan la posibilidad de que:</p> <p>Los enfermos crónicos de los pulmones o del corazón, reactiven su padecimiento de base.</p> <p>Los niños lactantes, los ancianos y los fumadores, pueden presentar alteraciones de tipo inflamatorio en su aparato respiratorio (tos, expectoración y espasmo bronquial)</p> <p>La población general sana está en riesgo de presentar alteraciones de tipo inflamatorio en su aparato respiratorio, aún sin realizar ejercicio o actividad física intensa, si se encuentran al aire libre.</p>	<p>Reforzar los mecanismos naturales de defensa del organismo, mediante:</p> <p>Ingesta abundante de líquidos, preferentemente de jugos naturales de frutas.</p> <p>Consumir abundantes frutas y legumbres.</p> <p>Atención médica oportuna.</p> <p>Las personas susceptibles deben acudir al médico si presentan reactivación de sus padecimientos.</p> <p>Las mascarillas, purificadores de aire o inhalación de oxígeno, no constituyen medidas científicamente comprobadas de protección ante la elevación de los niveles de contaminación atmosférica y su empleo indiscriminado, se puede presentar incremento en el riesgo para los grupos susceptibles.</p> <p>Mantenerse atento a las recomendaciones de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud, a través de los medios de comunicación.</p>
----------------------------	---	--

Última actualización: 28/08 98 Sistema Nacional de Información Ambiental

En el nuevo Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México, establece en su estrategia de mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores:

- Actualización e los programas "Hoy no Circula" y "Doble Hoy no Circula".
- Exención a todos los vehículos de baja emisión de contaminantes (incluyendo taxis), de acuerdo a la normatividad aplicable.
- Exención solo válidas para vehículos verificados en Verificentros.

Objetivos.

- Estimular la renovación y el mantenimiento de la flota vehicular, priorizando la circulación de vehículos de baja emisión de contaminantes, e incluir dentro de las restricciones del programa "Hoy no Circula" a los vehículos que generan más contaminantes por pasajero transportado, como los taxis libres, y a los que contaminan ostensiblemente, como los camiones de carga.

Descripción

- *El Instituto Nacional de Ecología emitirá un conjunto de normas que se aplicarán al programa de verificación vehicular en la Zona Metropolitana del Valle de México, para los automovilistas que voluntariamente deseen obtener la exención al programa "Hoy no Circula". Las normas se diseñaran con base en un procedimiento que garantice el control de los tres contaminantes criterio de origen vehicular, a saber: monóxido de carbono, hidrocarburos y óxidos de nitrógeno. Asimismo, este procedimiento deberá indicar el acuerdo funcionamiento de los dispositivos de control de contaminantes.*
- *El primer paquete de normas se pondrá en aplicación a partir de julio de 1996 y el segundo en enero de 1997. Las normas deberán aplicarse a través del Programa Metropolitano de Verificación Obligatoria de Vehículos Automotores.*

Meta.

- *Reducir aproximadamente 1,350 ton/año de óxidos de nitrógeno, 5,250 ton/año de hidrocarburos y 71,092 ton/año de monóxido de carbono provenientes de vehículos automotores en circulación.*

C ¿CUÁNDO, PORQUÉ Y POR QUIEN FUE ACORDADO

El 6 de noviembre de 1989, salió publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se establecieron los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana, y que a la letra dice:

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana.

MANUEL CAMACHO SOLIS , Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, y 17 fracción XI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 6º. Fracción XII, 9º. Apartado B), fracciones I, II, y XVI, y 112 fracciones VII y VIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 48, 49 y 50 del Reglamento de Transito del Distrito Federal; 1º. Fracción II, 7º. Fracciones I, VIII, X y XI, 31, 32, 33, 37 fracción III y 40 del 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 su zona conurbada, y

CONSIDERANDO

Que es competencia del Departamento Distrito Federal la prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por vehículos automotores que circulan en el territorio de esta entidad federativa;

Que el periodo invernal representa mayores riesgos para la salud de la población del Distrito Federal por la frecuencia con que se producen los fenómenos climáticos llamados "inversiones térmicas", con bajas temperaturas y escasez de vientos, fenómenos que aumentan los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera;

Que para prevenir contingencias o emergencias ambientales, es necesario que el gobierno y la sociedad sumen esfuerzos y se corresponsabilicen en el propósito de disminuir la emisión de contaminantes a la atmósfera;

Que con el objeto de atacar la contaminación generada por dichas fuentes móviles, es indispensable limitar la circulación de vehículos en el territorio del Distrito Federal en donde diariamente circulan aproximadamente dos millones de vehículos automotores;

Que el Departamento del Distrito Federal tiene facultades para restringir un día de cada semana la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal, de conformidad con los criterios que para tal efecto establezca;

Que restringir la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana equivaldrá a evitar la emisión de 2,000 toneladas diarias de contaminantes a la atmósfera, lo que redundará en mejores condiciones para la salud, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana.

SEGUNDO. La circulación de vehículos automotores se limitará de las 05:00 a las 22:00 horas, con base al último dígito de las placas y al color del engomado que tengan asignado, en la siguiente forma:

<i>DÍA</i>	<i>ULTIMO DIGITO</i>	<i>COLOR</i>
<i>LUNES</i>	<i>5 Y 6</i>	<i>AMARILLO</i>
<i>MARTES</i>	<i>7 Y 8</i>	<i>ROSA</i>
<i>MIERCOLES</i>	<i>3 Y 4</i>	<i>ROJO</i>
<i>JUEVES</i>	<i>1 Y 2</i>	<i>VERDE</i>
<i>VIERNES</i>	<i>9 Y 0</i>	<i>AZUL</i>

TERCERO. La restricción a que se refiere el punto anterior incluye también a los vehículos automotores que circulen en el territorio del Distrito Federal con placas de otras entidades federativas o del extranjero.

Los vehículos automotores con placas de circulación expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte se registrarán por las disposiciones aplicables y por las que, sobre esta materia, dicte esa Secretaría

CUARTO. La limitación prevista en el presente Acuerdo no será aplicable a los vehículos automotores destinados a:

- I. Servicios médicos;*
- II. Seguridad pública;*
- III. Bomberos;*
- IV. Servicio Público local de transporte de pasajeros y*
- V. Servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia.*

QUINTO. Los propietarios de dos o más vehículos automotores podrán canjear sus placas mediante el pago de los derechos correspondientes, en los módulos de la Dirección General de Autotransporte Urbano instalados en cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal conforme a la siguiente tabla:

<i>ROJO</i>	<i>por</i>	<i>AZUL</i>
<i>VERDE</i>	<i>por</i>	<i>AMARILLO</i>
<i>ROSA</i>	<i>por</i>	<i>ROJO</i>
<i>AZUL</i>	<i>por</i>	<i>VERDE</i>
<i>AMARILLO</i>	<i>por</i>	<i>ROSA</i>

SEXTO. Los conductores de vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal e infrinjan lo establecido en este Acuerdo serán acreedores a una multa por el equivalente de 30 días de salario mínimo general vigente, según lo establece la fracción III del Artículo 37 del 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 su zona conurbada, sin perjuicio de que los vehículos sean retirados de la circulación y remitidos al depósito, en el que deberán permanecer 24 horas como lo previene el artículo 49 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

SEPTIMO. La Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, en coordinación con la Secretaría General de Protección y Vialidad, vigilará el eficaz cumplimiento del presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

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

Las restricciones señaladas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo serán obligatorias del 20 de noviembre de cada año al último día de febrero del año siguiente, iniciando su aplicación en 1989, sin perjuicio de que este lapso pueda ser modificado cuando las circunstancias climatológicas y ambientales así lo demanden.

SEGUNDO. Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y, por lo menos, dos de los diarios de mayor circulación.

México, D.F., a los tres días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

Rúbrica.

Así pues, como vemos este "Programa hoy no Circula", surgió como medida temporal⁴⁷ durante el periodo invernal, pero en la actualidad es permanente, y en caso de contingencias se aplica hasta por tres días seguidos.

⁴⁷ *Las restricciones señaladas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo serán obligatorias del 20 de noviembre de cada año al último día de febrero del año siguiente, iniciando su aplicación en 1989,*

En base a lo anterior podemos concluir diciendo que fue publicado el 6 de noviembre de 1989, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por el entonces Regente del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís. Porque en el periodo invernal la frecuencia con que se producen los fenómenos climáticos llamados "inversiones térmicas", aumentan los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera; y con el objeto de atacar la contaminación generada por dichas fuentes móviles, es indispensable limitar la circulación de vehículos en el territorio del Distrito Federal en donde diariamente circulan aproximadamente dos millones de vehículos automotores;

Además, como dije antes según información proporcionada por Pemex "en la ZMCM circulan alrededor de 2.500,000 de vehículos, los cuales consumen diariamente más de 20 millones de litros de combustible, generando el 98 % del monóxido de carbono, el 22% de los óxidos de azufre, el 35 % de las partículas suspendidas totales de origen antropogénico, el 76 % de los óxidos de nitrógeno y el 81 % de los hidrocarburos. Los dos últimos precursores relevantes del ozono" y que la restricción de la circulación de 450,000 vehículos automotores permitirá que dejen de consumirse 11,500 barriles diarios de gasolina, lo que implica evitar la emisión diaria de 920 toneladas de monóxido de carbono, 40 toneladas de hidrocarburos y 15 toneladas de óxido de nitrógeno, lo que mensualmente significa la emisión de, aproximadamente, 30,000 toneladas de contaminantes a la atmósfera, a demás de las que se dejan de emitir por la fluidez del tránsito vehicular.

También de que de acuerdo a inventarios de emisiones por fuentes fijas y móviles, se estimo que en 1994 las emisiones ascendieron a 4 009 629 toneladas/año, correspondiendo a la industria y los servicios el 12.9 % del volumen total, en tanto que el transporte generó el 75.5% y el porcentaje restante los suelos y la vegetación.⁴⁸

Dicho inventario permite afirmar que los automotores tienen la más alta participación en el volumen de emisiones totales. Dado que la gasolina en usos vehiculares involucra, a la vez la mayor demanda energética y el porcentaje más significativo de emisiones; "cabe decir

⁴⁸ INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 124

*que el consumo de gasolinas mantiene una tendencia histórica creciente, que pasa de 16 millones de litros/día en 1989 a casi 20 millones de litros/día en 1994, aunque sujeta desde luego a fluctuaciones cíclicas como resultado de cambios en variables económicas.*⁴⁹

Entre los factores que inciden en el número de vehículos y su uso intensivo están los siguientes:

- *Un acelerado y desordenado proceso de urbanización que implicó un crecimiento de la mancha urbana más allá de los límites razonables y, que las actividades tanto económicas como sociales, se ubicaran sin parámetro adecuado de planeación urbana*
- *A ello se agrega que el desarrollo de estas actividades se organiza sin ningún criterio de optimización de los recorridos. Estos factores provocan que aumente el número y longitud de los traslados requeridos.*
- *Los medios de transporte son ineficientes en lo que refiere al número de pasajeros que trasladan por unidad de energía lo cual se debe tanto a que los vehículos recorren pocos kilómetros por unidad de energía, como a que cada vehículo transporta, en promedio, un reducido número de ocupantes.*
- *El uso excesivo del automóvil significa que para trasladar un número dado de pasajeros se requiere una mayor cantidad de recorridos vehiculares. Además, la baja eficiencia energética de los vehículos provoca que para realizar dichos recorridos se consuma un mayor volumen de combustibles.*
- *También las características tecnológicas y el estado mecánico de las unidades inciden directamente en el medio ambiente. Por un lado, la mayoría de los vehículos carece de equipo anticontaminante, como será el convertidor catalítico, además no tienen un mantenimiento y afinación adecuados. Esto genera una mayor cantidad de emisiones contaminantes por unidad de energía consumida.*

⁴⁹ Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000, pág. 72

D ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES NACIONALES DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?

Las normas de calidad aire fijan valores máximos permisibles de concentración de contaminantes, con el propósito de proteger la salud de la población en general y de los grupos de mayor susceptibilidad en particular, para lo cual se incluye un margen adecuado de seguridad. En nuestro país, no existen ni los recursos ni la infraestructura para realizar estudios epidemiológicos, toxicológicos y de exposición, ni en animales ni en seres humanos, por lo que las normas se establecieron fundamentalmente tomando en cuenta los criterios y estándares adoptados en otros países del mundo.

A partir del decenio pasado empezó a cobrar importancia el desarrollo de un sistema normativo cuyo objetivo era el control de la contaminación. Este esfuerzo significó un avance muy importante, tanto en el aspecto de crear condiciones específicas de emisión de contaminantes hacia los diferentes medios como en términos de dotar a la autoridad ambiental de un mecanismo de regulación simultánea para un gran número de agentes productivos.

Surgieron inicialmente las Normas Técnicas Ecológicas (NTE) a raíz de la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. A partir de 1992, bajo los lineamientos de la Ley Federal de Metrología y Normalización, la elaboración y aprobación de normas oficiales constituye un complejo mecanismo que garantiza un elevado nivel técnico, una amplia participación social en las diferentes fases de su desarrollo y un minucioso análisis de sus efectos económicos. Muchas de las NTE se han convertido en Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

En materia de normas de emisión al aire destaca particularmente la NOM 085, que aplica al SO₂, NO₂ y partículas de los procesos de combustión. Esta norma fue elaborada conjuntamente con la norma NOM-086 relativa a la calidad de combustibles, a través de un ejercicio de planeación de mediano plazo de las inversiones en refinación por parte de

PEMEX. En el caso de vehículos se han diseñado y aplicado tanto normas de medición como de límites máximos de emisión para vehículos en circulación, y se han hecho progresivamente más estrictas las normas para vehículos en planta.

VALORES NORMADOS PARA LOS CONTAMINANTES

Contaminante	Valores Límite		
	Exposición Aguda		Exposición Crónica
	Concentración y tiempo promedio	Frecuencia máxima aceptable	(Para protección de la salud de la población susceptible)
Ozono (O ₃)	0.11 ppm (1 hora)	1 vez cada 3 años	-
Dióxido de azufre (SO ₂)	0.13 ppm (24 horas)	1 vez cada año	0.03 ppm (media aritmética anual)
Dióxido de Nitrógeno (NO ₂)	0.21 ppm (1 hora)	1 vez al año	-
Monóxido de Carbono (CO)	11 ppm (8 horas)	1 vez al año	-
Partículas suspendidas totales (PST)	260 µg/m ³ (24 horas)	1 vez al año	75 µg/m ³ (media aritmética anual)
Partículas fracción respirable (PM ₁₀)	150 µg/m ³ (24 horas)	1 vez al año	50 µg/m ³ (media aritmética anual)
Plomo (Pb)	-	-	1.5 µg/m ³ (media aritmética anual)

Valores Publicados en el Diario Oficial por la Secretaría de Salud el 3 de Diciembre de 1994

A continuación se mencionan algunas de las normas más trascendentes e importantes en lo que respecta a contaminación y vehículos, así mismo se hace una síntesis de su contenido

Norma Oficial Mexicana NOM-EM-127-ECOL-1998 Que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina combustible⁵⁰

CONSIDERANDO

Que en virtud de que se siguen presentando situaciones de contingencia ambiental y en las cuales se ha considerado en forma relevante las emisiones de origen vehicular, las mismas que afectan a la salud de la población en el Valle de México, y con base en los estudios

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1998

realizados al respecto por el Instituto Nacional de Ecología, se considera necesario hacer más estrictos los límites máximos permisibles de emisiones de gases contaminantes provenientes de los vehículos automotores en circulación establecidos en la Norma Oficial Mexicana NO-041-ECOL-1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 1997.

1. OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN

Esta Norma Oficial Mexicana, establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, oxígeno; nivel mínimo y máximo de dilución, medición de óxidos de nitrógeno, y es de observancia obligatoria para los responsables de los vehículos automotores que circulan en el país que usan gasolina como combustible, así como para los responsables de los centros de verificación autorizados, a excepción de vehículos con peso bruto vehicular menor de 400 kilogramos, motocicletas, tractores agrícolas, maquinaria dedicada a las industrias de la construcción y minera.

4. ESPECIFICACIONES

4.1 Especificaciones de los niveles máximos permisibles de emisiones provenientes del escape de vehículos en circulación en el país, que usan gasolina como combustible a excepción de lo establecido en el punto número 4.2 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia.

4.1.1 Los niveles máximos permisibles de emisión de gases provenientes del escape de los vehículos de pasajeros y camiones comerciales en circulación, en función del año-modelo, son los establecidos en la Tabla 1 de esta Norma Oficial Mexicana, de Emergencia

T A B L A 1

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno (Máx)*	Dilución
---------------------------	---------------	---------------------	----------------	----------

	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	Min.	Máx.
				(CO + CO ₂) (% Vol.)	
1986 y ant.	500	4.0	6.0	7.0	18.0
1987-1993	400	3.0	6.0	7.0	18.0
1994 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0

* Los vehículos de cualquier año - modelo que cuenten con bomba de aire como equipo original, tienen un límite máximo en oxígeno de 15 % en volumen

4.1.2 Los límites máximos permisibles de emisión de gases por el escape de los vehículos de usos múltiples o utilitarios, camiones ligeros, camiones medianos y camiones pesados en circulación en función del año-modelo, son los establecidos en la Tabla 2 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia

T A B L A 2

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno (Máx)*	Dilución	
				Min.	Máx.
	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	(CO + CO ₂) (% Vol.)	
1985 y Ant.	600	5.0	6.0	7.0	18.0
1986-1991	500	4.0	6.0	7.0	18.0
1992-1993	400	3.0	6.0	7.0	18.0
1994 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0

* Los vehículos de cualquier año - modelo que cuenten con bomba de aire como equipo original, tienen un límite máximo en oxígeno de 15 % en volumen.

4.2 Especificaciones de los límites máximos permisibles de emisiones provenientes del escape de vehículos en circulación en la Zona Metropolitana del Valle de México.

4.2.1 Los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, oxígeno y límites mínimos y máximos de dilución provenientes del escape de los vehículos de pasajeros en circulación que usan gasolina como combustible, en función del año-modelo, son los establecidos en la Tabla 3 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia

TABLA 3

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos (HC) (ppm)	Monóxido de Carbono (CO) (%Vol.)	Oxígeno (Máx)* O ₂ (%Vol.)	Dilución	
				Min. (CO + CO ₂) (% Vol.)	Máx.
1990 y Ant.	350	3.0	6.0	7.0	18.0
1991 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0

* Los vehículos de cualquier año - modelo que cuenten con bomba de aire como equipo original, tienen un límite máximo en oxígeno de 15 % en volumen.

4.2.2 Los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, oxígeno y límites mínimos y máximos de dilución provenientes del escape de los vehículos de pasajeros, camiones comerciales, vehículos de usos múltiples o utilitarios, camiones ligeros y camiones medianos en circulación que usan gasolina como combustible independientemente de su año-modelo, utilizados como taxis, colectivos y microbuses para el transporte público de pasajeros, son los establecidos en la Tabla 4 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia

TABLA 4

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos (HC) (ppm)	Monóxido de Carbono (CO) (%Vol.)	Oxígeno (Máx)* O ₂ (%Vol.)	Dilución	
				Min. (CO + CO ₂) (% Vol.)	Máx.
Taxis y colectivos y microbuses	100	1.0	6.0	7.0	18.0

* Los vehículos de cualquier año - modelo que cuenten con bomba de aire como equipo original, tienen un límite máximo en oxígeno de 15 % en volumen.

4.2.3 Los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, oxígeno y límites mínimos y máximos de dilución provenientes del escape de los camiones comerciales, vehículos de usos múltiples o utilitarios, camiones ligeros, camiones medianos y camiones pesados en circulación que usan gasolina como combustible, en función del año-modelo, con placa local y/o federal, exceptuando los contemplados en el punto 4.2.2,

antes referido, son los establecidos en la Tabla 5 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia

TABLA 5

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno (Máx)*	Dilución	
				Min.	Máx.
	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	(CO + CO ₂) (% Vol.)	
1993 y Ant.	350	3.0	6.0	7.0	18.0
1994 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0

* Los vehículos de cualquier año - modelo que cuenten con bomba de aire como equipo original, tienen un límite máximo en oxígeno de 15 % en volumen.

Norma Oficial Mexicana NOM-044-ECOL-1993 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas totales y opacidad de humo provenientes del escape de motores nuevos que usan diesel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos⁵¹

1. OBJETO

Esta norma oficial mexicana establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas totales y opacidad de humo, provenientes del escape de motores nuevos, que usan diesel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores, con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos.

2. CAMPO DE APLICACIÓN

⁵¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de octubre de 1993

Esta norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para los fabricantes e importadores de los motores que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores nacionales o importados, referidos en el punto anterior.

5. ESPECIFICACIONES

5.1 Los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas totales y opacidad de humo provenientes del escape de los motores nuevos a que se refiere esta norma, tomando en consideración el año-modelo en que se comercializan, son los establecidos en las tablas 1 y 2.

TABLA 1

Motores utilizados en vehículos con peso bruto mayor de 3,857 kilogramos que usan diesel como combustible

Año-modelo del motor	Niveles máximos permisibles de emisión g/bhp-h * 1			
	HC	CO	NOx	PST
1993 * 2 * 3	1.3	15.5	5.0	0.25
1994-1997 * 2				
Autobús urbano extra pesado	1.3	15.5	5.0	0.07
Autobús urbano mediano - pesado, ligero - pesado y otros	1.3	15.5	5.0	0.10
1998 en adelante				
Autobús urbano extra pesado	1.3	15.5	4.0 * 4	0.05
Autobús urbano mediano - pesado, ligero - pesado y otros	1.3	15.5	4.0	0.10

* 1 Gramos de contaminante por caballo de fuerza de potencia al freno por hora.

* 2. Certificado con los métodos, procedimientos y combustible establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en tanto no se tenga el laboratorio en nuestro país

* 3. Para los motores 1993 se considerará la clasificación año - calendario a partir del día primero de enero de 1993 y años posteriores.

* 4. Esta cifra estará sujeta a revisión de acuerdo a la normatividad de los Estados Unidos de América que se publique a su debido tiempo y nunca excederá de 5.0.

TABLA 2

Motores utilizados en vehiculos con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos que usan diesel como combustible.

Año-modelo del motor	Niveles máximos permisibles de opacidad del humo (%)		
	Aceleración	Lug	Pico
1993 * ₅ * ₆	20	15	50
1994-1997 * ₅			
Autobús urbano extra pesado	20	15	50
Autobús urbano mediano - pesado, ligero - pesado y otros	20	15	50
1998 en adelante			
Autobús urbano extra pesado	20	15	50
Autobús urbano mediano - pesado, ligero - pesado y otros	20	15	50

* 5. Certificado con los métodos, procedimientos y combustible establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en tanto no se tenga el laboratorio en nuestro país.

* 6. Para los motores 1993 se considerará la clasificación año - calendario a partir del día primero de enero de 1993 y años posteriores.

5.2 Los valores establecidos en la tablas 1 y 2 entrarán en vigor cuando Petróleos Mexicanos esté en condiciones de suministrar en todo el territorio nacional el combustible diesel con las especificaciones establecidas por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, es decir, con un contenido de azufre de 0.05%; mientras tanto los fabricantes de vehiculos y motores a diesel incorporarán su tecnología bajo normas certificadas de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, paralelamente al compromiso de Petróleos Mexicanos de suministrar este tipo de diesel en la zona metropolitana de la Ciudad de México a partir de octubre de 1993 y en todo el territorio nacional se hará cuando Petróleos Mexicanos incremente su capacidad de combustible.

10. VIGENCIA

10.1 La presente norma oficial mexicana entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*Norma Oficial Mexicana NOM-050-ECOL-1993 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible*⁵²

1. OBJETO

Esta norma oficial mexicana establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, bióxido de carbono, óxidos de nitrógeno y oxígeno provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible y es de observancia obligatoria en los vehículos automotores en circulación equipados con motores que usen gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

2. CAMPO DE APLICACIÓN

Esta norma oficial mexicana es de observancia obligatoria en los vehículos automotores en circulación equipados con motores que usen gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

No se aplica a vehículos con peso bruto vehicular menor de 400 kilogramos, motocicletas, tractores agrícolas o maquinaria para la construcción.

5. ESPECIFICACIONES DE LOS NIVELES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIONES POR EL ESCAPE DE VEHÍCULOS EN CIRCULACIÓN.

5.1 Los niveles máximos permisibles de emisión de gases por el escape de los automóviles y vehículos comerciales en circulación, en función del año-modelo, son los establecidos en la tabla 1.

⁵² Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de octubre de 1993

TABLA 1

Niveles máximos permisibles de emisión de monóxido de carbono, hidrocarburos, oxígeno y niveles mínimos y máximos de dilución.

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno	Dilución	
			Máx	Min.	Máx.
	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	(CO + CO ₂) (%Vol.)	
1979 y Ant.	700	6.0	6.0	7.0	18.0
1980-1986	500	4.0	6.0	7.0	18.0
1987-1993	400	3.0	6.0	7.0	18.0
1994 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0

La observancia de estos niveles corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales que tengan a su cargo el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular o, en su caso, particulares que cuenten con la autorización correspondiente, así como a los usuarios de los vehículos automotores en circulación equipados con motores que utilicen gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

5.2 Los niveles máximos permisibles de emisión de gases por el escape de los vehículos de usos múltiples o utilitarios, camiones ligeros, camiones medianos y camiones pesados en circulación, en función de año - modelo, son los establecidos en la tabla 2.

TABLA 2

Niveles máximos permisibles de emisión de monóxido de carbono, hidrocarburos, oxígeno y niveles mínimos y máximos de dilución.

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno	Dilución	
			Máx	Min.	Máx.
	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	(CO + CO ₂) (%Vol.)	
1979 y Ant.	700	6.0	6.0	7.0	18.0
1980-1985	600	5.0	6.0	7.0	18.0
1986-1991	500	4.0	6.0	7.0	18.0
1992-1993	400	3.0	6.0	7.0	18.0

1994 y Post.	200	2.0	6.0	7.0	18.0
--------------	-----	-----	-----	-----	------

La observancia de estos niveles corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales que tengan a su cargo el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular o, en su caso, particulares que cuenten con la autorización correspondiente, así como a los usuarios de los vehículos automotores en circulación equipados con motores que utilicen gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

5.3 Los niveles máximos permisibles de emisión de óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, hidrocarburos, oxígeno y niveles mínimos y máximos de dilución por el escape de los vehículos automotores en circulación en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada, son los establecidos en la tabla 3 y en la tabla 4.

TABLA 3

Niveles máximos permisibles de emisión de monóxido de carbono, hidrocarburos, oxígeno y niveles mínimos y máximos de dilución para los vehículos automotores en circulación en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos	Monóxido de Carbono	Oxígeno	Dilución	
			Máx	Min.	Máx.
	(HC) (ppm)	(CO) (%Vol.)	O ₂ (%Vol.)	(CO + CO ₂) (% Vol.)	
Todos	200	1.0	6.0	7.0	18.0

TABLA 4

Niveles máximos permisibles de emisión de óxidos de nitrógeno para los vehículos automotores en circulación en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada

Año - Modelo del Vehículo	Óxidos de nitrógeno (NOx) ppm
	CRUCERO
Todos	1000

Los niveles estipulados en las tablas 3 y 4 de esta norma oficial mexicana aplican solo en la zona metropolitana de la Ciudad de México, debiéndose utilizar el procedimiento de prueba establecido en la norma oficial mexicana correspondiente. La observancia de los

referidos niveles corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales que tengan a su cargo el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular o, en su caso, particulares que cuenten con la autorización correspondiente, así como a los usuarios de los vehículos automotores en circulación equipados con motores que utilicen gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

5.4 Para los efectos de cuantificación de las emisiones deberán utilizarse los procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes.

5.5 Las dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales que tengan implementado en la fecha de publicación de esta norma oficial mexicana, un programa de verificación vehicular con analizadores de dos gases (siendo éstos HC Y CO) están exentos del requerimiento de evaluar la dilución y nivel de oxígeno en los vehículos automotores hasta el día 1° de enero de 1996.

6. ESPECIFICACIONES PARA LOS VEHÍCULOS EN CIRCULACIÓN CON CERO KILOMETROS.

6.1 Los niveles máximos permisibles de emisión de gases por el escape de los vehículos automotores en circulación con cero kilómetros, en función del año - modelo, son los establecidos en la tabla 5.

TABLA 5

Niveles máximos permisibles de emisión de monóxido de carbono e hidrocarburos

Año - Modelo del Vehículo	Hidrocarburos (HC) (ppm)	Monóxido de Carbono (CO) (%Vol.)	Oxígeno	Dilución	
			Máx O ₂ (%Vol.)	Min. (CO + CO ₂) (% Vol.)	Máx.
1994 y Post.	100	0.25	6.0	7.0	18.0

La observancia de estos niveles corresponde a las personas físicas o morales que fabrican y/o comercializan estos vehículos.

*Norma Oficial Mexicana NOM-076-ECOL-1995 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno provenientes del escape, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible, que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores, con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos nuevos en planta*⁵³

1. OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN

1.1 Esta Norma Oficial Mexicana establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos (HC), monóxido de carbono (CO) y óxidos de nitrógeno (NOx) provenientes del escape de los vehículos automotores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo (gas L.P.), gas natural (G.N.) y otros combustibles alternos, con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos y es de observancia obligatoria para los fabricantes e importadores de dichos vehículos automotores.

4. ESPECIFICACIONES

4.1 Los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno provenientes del escape de los motores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible, que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos, con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos, tomando en consideración el año-modelo en que se comercializa y su peso bruto vehicular, son los establecidos en las tablas 1 y 2 de esta Norma Oficial Mexicana.

TABLA 1

⁵³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 26 de diciembre de 1995

Motor que se utilizará para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular de 3,858 a 6,350 kilogramos que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

Año-modelo del Vehículo	Niveles máximos permisibles de emisión g/bhp-h * ₁ * ₄			g/prueba * ₂ / * ₄
	HC	CO	NOx	PST
1995-1997	1.1	14.4	5.0	3.0 * ₃
1998 en adelante	1.1	14.4	4.0	3.0 * ₃

- * 1. Gramos de contaminante por caballo de fuerza de potencia al freno por hora.
- * 2. Gramos de contaminante por prueba, aplicable únicamente a combustibles líquidos.
- * 3. Esta cifra estará a revisión y nunca excederá de 4
- * 4. Certificado con los métodos, procedimientos y combustible establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en tanto no se tenga el laboratorio en nuestro país

TABLA 2

Motor que se utilizará para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular de 6,350 kilogramos que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

Año-modelo del Vehículo	Niveles máximos permisibles de emisión g/bhp-h * ₁ * ₄			g/prueba * ₂ / * ₄
	HC	CO	NOx	PST
1995-1997	1.9	37.1	5.0	3.0 * ₃
1998 en adelante	1.9	37.1	4.0	3.0 * ₃

- * 1. Gramos de contaminante por caballo de fuerza de potencia al freno por hora.
- * 2. Gramos de contaminante por prueba, aplicable únicamente a combustibles líquidos.
- * 3. Esta cifra estará a revisión y nunca excederá de 4
- * 4. Certificado con los métodos, procedimientos y combustible establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en tanto no se tenga el laboratorio en nuestro país

4.2 La evaluación de los hidrocarburos, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno provenientes del escape de motores nuevos de planta, así como hidrocarburos evaporativos (HCev) provenientes del sistema de combustible a que se refiere el punto anterior, se llevará a cabo con los métodos, procedimientos y combustible establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en tanto no se tenga el laboratorio en nuestro país

4.3 La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, certificará que las emisiones de los vehículos automotores nuevos referidos en el punto 1 de esta Norma Oficial Mexicana, no rebasen los niveles máximos permisibles establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes.

El contenido de esta sección es responsabilidad de la Dirección General de Regulación Ambiental. (Última actualización: 10/08/98) Sistema Nacional de Información Ambiental

*Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-128-ECOL-1998, Que establece los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono, óxido de nitrógeno y partículas suspendidas, provenientes del escape de automóviles y camiones nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y diesel de los mismos, con peso bruto vehicular que no exceda los 3,856 kilogramos.*⁵⁴

CONSIDERANDO

Que en virtud de que se siguen presentando situaciones de contingencia ambiental y en las cuales se ha considerado en forma relevante las emisiones de origen vehicular, y con base en los estudios realizados al respecto por el Instituto Nacional de Ecología, en coordinación con el sector involucrado se consideró necesario hacer más estrictos los límites máximos permisibles de emisiones de gases contaminantes provenientes de los vehículos automotores nuevos en planta, regulados en la NOM-042-ECOL-1993 vigente, considerándose además nuevos parámetros, estableciéndose con mayor precisión la categorización de los vehículos automotores, se establecen límites máximos permisibles de emisiones contaminantes para los

⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1998

vehículos que utilizan diesel como combustible y se instrumentan disposiciones para que vehículos automotores año modelo 1999 que cumplan con determinadas especificaciones queden exentos de la verificación vehicular obligatoria por un periodo determinado. Que el objetivo principal de la norma es la de coadyuvar en la protección al ambiente.

1. OBJETIVO Y CAMPO DE APLICACIÓN

Esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia, establece los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas provenientes del escape de automóviles y camiones nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y diesel de los mismos, cuyo peso bruto vehicular no exceda 3,856 kilogramos y es de observancia obligatoria para los fabricantes e importadores de los mismos.

4. ESPECIFICACIONES

4.1 Los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos totales no quemados, mezcla de hidrocarburos que excluye al metano, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas provenientes del escape de los vehículos automotores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible de vehículos que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y diesel, cuyo peso bruto vehicular no exceda 3,856 kilogramos, tomando en consideración el tipo de vehículo, su peso bruto vehicular y el peso de prueba, son los establecidos en las tablas 1 y 2 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia.

TABLA 1

Límites máximos permisibles de emisión para vehículos que utilizan gasolina, gas natural, gas L.P.

Tipo de	Año - modelo	HCT	CO	NOx	Hcev (1)
---------	--------------	-----	----	-----	----------

vehículo		g/km.	g/km.	g/km.	g/ prueba
VP	1999	0.25	2.11	0.62	2.0
CL1 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	2.0
CL2 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	2.0
CL3 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	2.0
CL4 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	2.0

(1) Esta prueba no aplica para vehículos que utilizan gas natural, metanol y gas L.P.

TABLA 2

Limites máximos permisibles de emisión para vehículos que utilizan Diesel.

Tipo de vehículo	Año - modelo	HCT g/km.	CO g/km	NOx g/km	PS g/ prueba
VP	1999	0.25	2.11	0.62	0.07
CL1 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	0.07
CL2 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	0.07
CL3 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	0.07
CL4 Y VU	1999	0.63	8.75	1.44	0.10

4.2 Los requerimientos de cumplimiento para los límites máximos permisibles de emisión señalados en las tablas anteriores, tomando en consideración el tipo de vehículo y año-modelo de fabricación, son del 100% para el periodo de tiempo establecido.

4.3 La medición de los hidrocarburos totales no quemados, la mezcla de hidrocarburos que excluye al metano, monóxido de carbono, los óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas provenientes del escape de los vehículos automotores e hidrocarburos evaporativos, deberá realizarse con los procedimientos y equipos previstos en la Norma Oficial Mexicana de Emergencia, complementados en lo que se refiere a la mezcla de hidrocarburos que excluye al metano, partículas suspendidas e hidrocarburos evaporativos con los establecidos en el Código Federal de Regulaciones 40, Partes 81 a 99 de 1º de julio de 1994, utilizado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, en las condiciones de altitud de donde se realicen las pruebas de verificación y con los

combustibles comercializados en los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con la normatividad aplicable.

4.4 Los vehículos año-modelo 1999 que cumplan con las especificaciones establecidas en la tabla 3 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia podrán quedar exentos de la verificación vehicular obligatoria por un periodo de dos años posteriores a la fecha de su adquisición.

TABLA 3

<i>HCNM g/km.</i>	<i>CO g/km.</i>	<i>NOx g/km.</i>
<i>0.156</i>	<i>2.11</i>	<i>0.25</i>

El cumplimiento de dichos límites deberá ser verificado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante pruebas de laboratorio con los procedimientos y el equipo previstos en el punto 4.3 de esta Norma Oficial Mexicana de Emergencia y, en su caso, expedirá la constancia correspondiente.

E ¿A QUIÉN VA DIRIGIDO EL PROGRAMA HOY NO CIRCULA?

Conforme el Acuerdo que establece las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, y contingencias ambientales,⁵⁵ se establece "Que es necesario que el Gobierno del Distrito Federal en coordinación con la sociedad sumen esfuerzos y sean corresponsables en el propósito de disminuir la emisión de contaminantes a la atmósfera y de evitar contingencias ambientales provocadas por fuentes móviles que circulen dentro del Distrito Federal.", añadiendo en el primer artículo de dicho Acuerdo "El presente Acuerdo tiene por objeto restringir la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana y en contingencia ambiental, incluyendo los de servicios público local y federal de

transporte de pasajeros y de carga y los que cuenten con placas de otras entidades federativas o del extranjero.” De lo que se desprende que el Programa Hoy No Circula, va dirigido a toda en la sociedad en general. Y por otra parte el artículo 33 del 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 su Zona Comurbada; así como el mismo Acuerdo en su artículo quinto, señalan como excepciones a los servicios médicos, seguridad pública, bomberos y rescate, servicio público local y federal de transporte de pasajeros, de acuerdo con las modalidades que se determinen, servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia, cualquier servicio, tratándose de vehículos que no emitan contaminantes o que usen para su locomoción energía solar o eléctrica; tripulados por una persona discapacitada, cumpliendo con los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, y vehículos de transporte escolar con la debida acreditación. Y añade en el artículo sexto “Se exentarán de la restricción de circulación de un día a la semana (Hoy No Circula) los vehículos automotores que obtengan el holograma de verificación “Doble Cero” y “Cero”.

F ¿CÓMO SE APLICA EL PROGRAMA HOY NO CIRCULA AL TRANSPORTE PÚBLICO FEDERAL Y AL TRANSPORTE URBANO?

Como pudimos observar en el punto que antecede, el Programa Hoy No Circula va dirigido a toda en la sociedad en general con sus respectivas excepciones, entre las cuales se encuentran contemplado el servicio público federal de pasajeros y el servicio público local de pasajeros, pero como acabamos de observar en el primer artículo del multicitado Acuerdo, este incluye los de servicio público local y federal de transporte de pasajeros y de carga y los que cuenten con placas de otras entidades por ende estos también se encuentran sometidos a dicha restricción. Pero como pueden al mismo tiempo y en el mismo Acuerdo incluirlos en la restricción y exentarlos de la misma.

⁵⁵ Publicado el 30 de octubre de 1998, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Conjuntamente a este Acuerdo, existen varios artículos de diversos ordenamientos legales que igualmente al acuerdo restringen la circulación al mismo tiempo que la exentan. A continuación se hace mención de los mismos:

Ley Ambiental del Distrito Federal

Artículo 116: La Administración Pública del Distrito Federal podrá limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal, incluyendo los que cuenten con placas expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por otras entidades federativas o por el extranjero, para prevenir y reducir las emisiones contaminantes, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 118: La limitación a que se refiere el artículo 116 no será aplicable a los vehículos destinados a:

I. - III

IV Servicio público local y federal de transporte de pasajeros;

V. Servicio público o mercantil, local o federal de transporte de carga, cuando los vehículos utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes;

Artículo 133: Al declarar una situación de contingencia ambiental, la Administración Pública del Distrito Federal, para prevenirla o controlarla, podrá aplicar las siguientes medidas:

I. Tratándose de fuentes móviles:

1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 116, limitar, restringir o suspender la circulación de vehículos automotores, incluidos los de servicio local y federal y los que cuenten con placas de otras entidades federativas o del extranjero, en los términos del

Programa de Contingencia o de la declaratoria respectiva, conforme a los siguientes criterios:

a).- Numero de placas de circulación;

b).- Zonas o vías determinadas;

c).- Calcomanía, por día o periodo determinado.

2) Retirar de la circulación los vehículos que no respeten las limitaciones, suspensiones o restricciones establecidas e imponer las sanciones respectivas.

Artículo 134: Las limitaciones a la circulación de los vehículos automotores previstas en caso de contingencia ambiental, no serán aplicables a los vehículos referidos en el artículo 118 de esta Ley.

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 su Zona Conurbada

Artículo 32: Cuando se presente una situación de contingencia ambiental o de emergencia ecológica en el Distrito Federal, el Departamento aplicará las siguientes medidas en la circulación de vehículos automotores:

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

Artículo 33: Las limitaciones previstas en este reglamento no serán aplicables a vehículos automotores destinados a:

I. - III

IV Servicio público local de transporte de pasajeros, de acuerdo con las modalidades que se determinen,

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal

Artículo 78: La limitación a la circulación de los vehículos establecida en el artículo 116 de la ley, será aplicable de las cinco a las veintidós horas, con base al último dígito de sus placas, color de engomado y al tipo de calcomanía según sus niveles de emisiones contaminantes, en los términos que determine el jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante el acuerdo publicado en la Gaceta Oficial.

Del mismo modo, existe un Acuerdo referente a este respecto: Acuerdo por el que se Establecen las Medidas para Restringir la Circulación de los Vehículos Automotores que Prestan el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en sus Modalidades de Taxis sin Itinerario Fijo y Colectivos, en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1991., y que establece en su Artículo segundo: "La circulación de los vehículos a que se refiere el punto anterior se limitará de las 10:00 a las 21:00 horas, con base al último dígito de las placas, en la siguiente forma:

<i>DIA</i>	<i>ULTIMO DIGITO</i>
<i>LUNES</i>	<i>5 Y 6</i>
<i>MARTES</i>	<i>7 Y 8</i>
<i>MIERCOLES</i>	<i>3 Y 4</i>
<i>JUEVES</i>	<i>1 Y 2</i>
<i>VIERNES</i>	<i>9 Y 0</i>

Artículo 79: La limitación para la circulación de los automotores en el Distrito Federal, no será aplicable a los vehículos destinados a:

I. - III

IV Servicio público local y federal de transporte de pasajeros;

V. Servicio local o federal de transporte de carga, cuando los vehículos utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes establecidas por las normas oficiales respectivas;

Como vemos es muy complicado establecer si se aplica o no el hoy no circula a este tipo de transporte; razón por la cual se han presentado todos los antecedentes a mi alcance para que cada quien formule su propio criterio.

G ¿CUÁLES HAN SIDO SUS EFECTOS Y RESULTADOS?

En 1990 se dio a conocer el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA). "Este programa incluía un inventario de las emisiones generadas por fuentes fijas y móviles, en el que se estableció que el 4.4% de las emisiones totales (4.356,391 toneladas/año) provenían de la industria y los establecimientos comerciales, el 77% era generado por la diversas formas del transporte, y el resto por la degradación ecológica."⁵⁶

En 1996 se publicó el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México (PROAIRE). Este programa estimó que en 1994 las emisiones atmosféricas ascendieron a 4.009,629 toneladas/año, correspondiendo a la industria y los servicios el 12.9% del volumen total, en tanto que el transporte generó el 75.5% y el porcentaje restante los suelos y la vegetación.

Para evaluar periódicamente la calidad del aire y adoptar las medidas de protección necesarias, se han instalado equipos de monitoreo atmosférico. En la actualidad el Sistema de Monitoreo Atmosférico en la ZMVM está integrado por dos redes: una manual, con 19 estaciones para el muestreo y determinación de PST, así como cinco para monitorear PM-10 y formaldehído y otra automática, conformada por 39 estaciones de monitoreo, 19 estaciones micrometeorológicas, una torre meteorológica, un radar acústico y una ecosonda. "El análisis estadístico de la calidad del aire en la ZMVM se determina a partir de los contaminantes considerados como críticos, esto es, O₃ Ozono, CO Monóxido de carbono, SO₂ bióxido de azufre y NO₂ bióxido de nitrógeno. Para evaluar la tendencia histórica de estos contaminantes se utiliza el promedio de la segunda concentración máxima de todas las

⁵⁶ INEGI, *Op. cit.* pág. 124

estaciones de monitoreo como un indicador basado en niveles críticos. A partir de estos promedios se calcula el promedio móvil trianual centrado, lo que permite observar una tendencia más suave.

Las tendencias de las PST y su fracción respirable PM-10 se evalúan a partir del promedio anual de los muestreos de 24 horas de las estaciones de una zona. Por la problemática que representan las PST, también se realiza un análisis por zonas, así como la evaluación de la frecuencia de las excedencias a la norma para su fracción respirable. En el caso del plomo, se evalúa la tendencia de cada estación con relación a la norma trimestral.

Considerando la problemática actual del ozono, se evalúa su tendencia en las cinco zonas del Valle de México, por medio de la frecuencia anual de excedencias a la norma y con el promedio de las 30 concentraciones máximas del año, conocida como TOP/30, indicador que permite reducir el efecto de la variación meteorológica anual. Finalmente, de cada estación obtiene el tiempo diario con niveles superiores a la norma, como un indicador poblacional⁵⁷. A continuación se muestran algunas gráficas que muestran el comportamiento de los contaminantes de mayor interés en la ZMVM⁵⁸

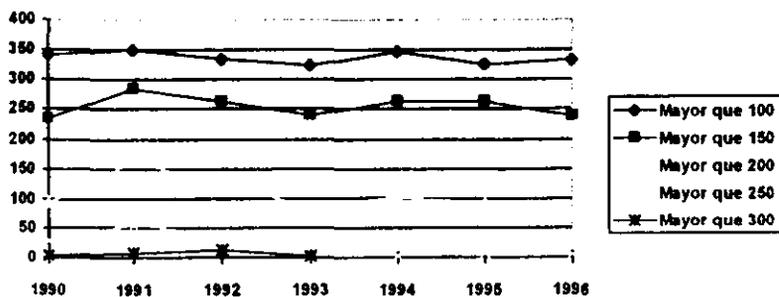
Porcentaje y número de días por encima de los 100, 150, 200, 250 y 300 pumos IMECA

	Mayor que 100		Mayor que 150		Mayor que 200		Mayor que 250		Mayor que 300	
	%	días								
1990	93	341	64	235	26	94	8	28	1	4
1991	96	351	78	284	44	162	13	56	2	7
1992	92	335	72	264	34	125	11	39	3	12
1993	89	324	66	240	23	85	4	14	0.3	1
1994	95	346	72	263	28	101	1	4	0	
1995	89	325	72	263	26	94	2	7	0	
1996	91	333	65	238	19	71	1	5	0	

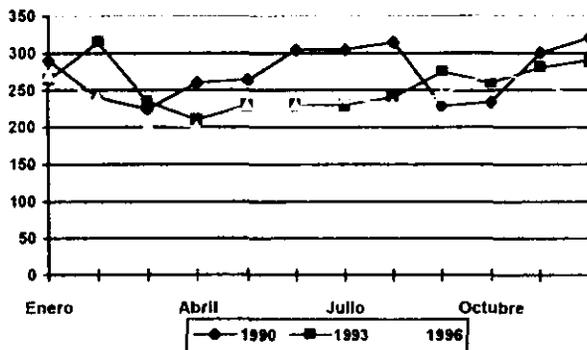
Fuente INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 127

⁵⁷ INEGI, *Op. cit.* págs. 125, 126

⁵⁸ Las presentas gráficas tienen margen de error.

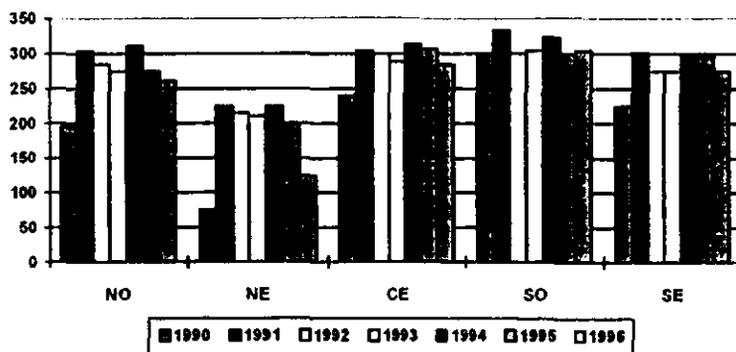


ZMVM: IMECA máximo mensual de O₃, 1990, 1993 y 1996



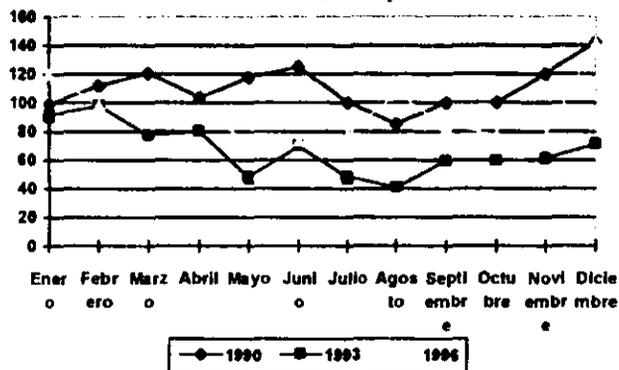
Fuente INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 127

Días de excedencias a la norma de ozono en las zonas del Valle de México, 1990-1996



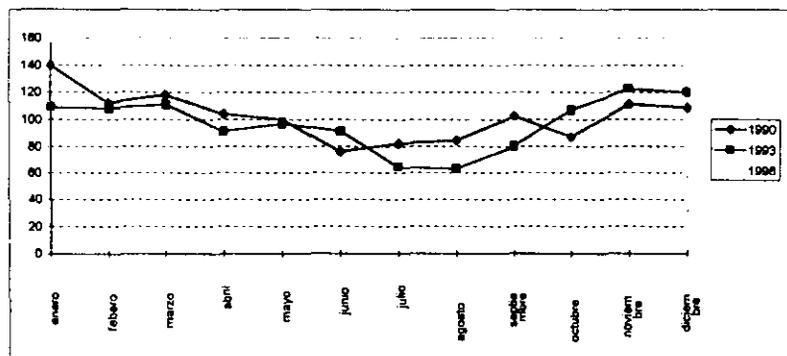
FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 128

ZMVM: IMECA máximo mensual de CO, 1990, 1993 y 1996



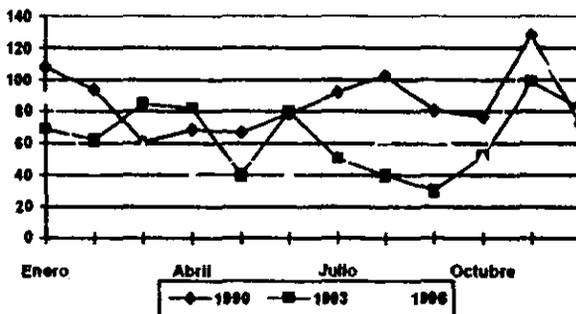
FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 128

ZMVM: IMECA máximo mensual de NO₂, 1990, 1993 y 1996



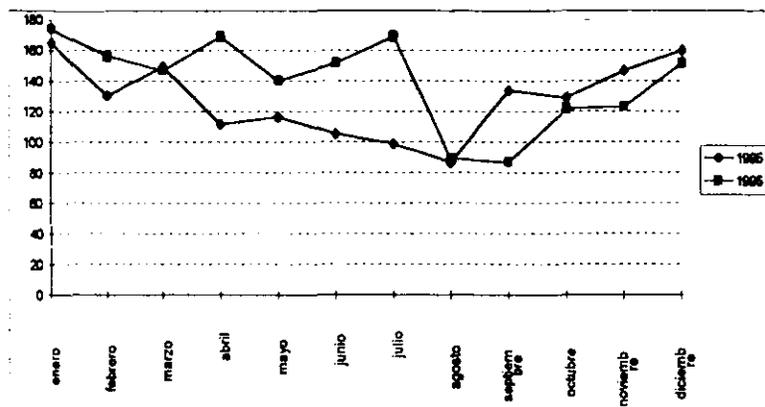
FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 129

ZMVM: IMECA máximo mensual de SO₂, 1990, 1993 y 1996



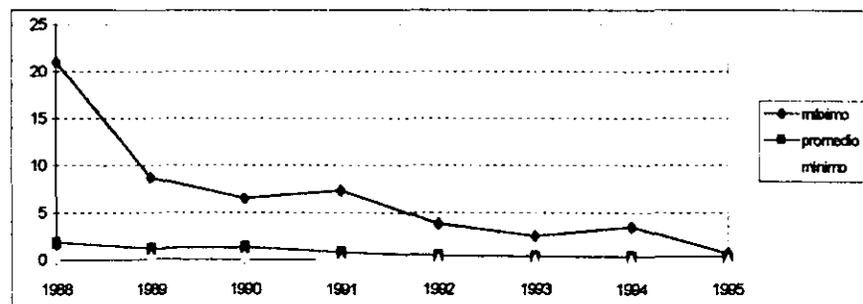
FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 129

ZMVM: IMECA máximo mensual de PM-10, 1995-1996



FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 130

Comportamiento histórico de los niveles de plomo en la ZMVM, 1988-1995



FUENTE: INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente México 1997*, Pág. 130

Como podemos observar, El Programa Hoy no Circula generó mas expectativas que resultados; y esto lo podemos seguir constatando dia con dia al seguir sufriendo vejaciones a nuestro derecho de propiedad.

2. MARCO JURÍDICO DEL PROGRAMA HOY NO CIRCULA

Con el transcurso de los años el "Programa Hoy no circula" ha sufrido variaciones en su contexto, y por lo tanto también en su fundamento jurídico, ya que como podemos observar, el problema de la contaminación ha ido rebasando las expectativas que se idealizaron en cada uno de los diferentes Acuerdos que se promulgaron para este efecto. Pero como mi propósito no es comparar entre si cada uno de estos Acuerdos, para los fines de la presente tesis, solo me referiré al último Acuerdo que se publicó al respecto.

El 30 de octubre de 1998, salió publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo que establece las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, y contingencias ambientales, teniendo como fundamento jurídico el siguiente:

Los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción XXVII Y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, 12, 13, fracción IV, VIII y IX, 23, fracciones I y XVI y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7, fracciones III, XII, XIII y XXI, 8, fracciones III y XI, 9, 11, fracción III y 112, fracciones I, VII, VIII y XI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 5, fracción III, 7, 15, fracciones III, IV, VIII, IX, X, 116, 118, 119, 124, 130, 133, 134 y 172, fracción III de la Ley Ambiental del Distrito Federal; 1, fracciones I y II, 7, fracciones I, VII, IX y X, 31, 32, 33, 34 y 36 del 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 su Zona Comurbada; 53, 78 y 79 del Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal; 40 y 41 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

A.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(Artículo 122; Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b)

Con el transcurso de los años el "Programa Hoy no circula" ha sufrido variaciones en su contexto, y por lo tanto también en su fundamento jurídico, ya que como podemos observar, el problema de la contaminación ha ido rebasando las expectativas que se idealizaron en cada uno de los diferentes Acuerdos que se promulgaron para este efecto. Pero como mi propósito no es comparar entre si cada uno de estos Acuerdos, para los fines de la presente tesis, solo me referiré al último Acuerdo que se publicó al respecto.

El 30 de octubre de 1998, salió publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo que establece las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, y contingencias ambientales, teniendo como fundamento jurídico el siguiente:

Los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción XXVII Y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, 12, 13, fracción IV, VIII y IX, 23, fracciones I y XVI y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7, fracciones III, XII, XIII y XXI, 8, fracciones III y XI, 9, 11, fracción III y 112, fracciones I, VII, VIII y XI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 5, fracción III, 7, 15, fracciones III, IV, VIII, IX, X, 116, 118, 119, 124, 130, 133, 134 y 172, fracción III de la Ley Ambiental del Distrito Federal; 1, fracciones I y II, 7, fracciones I, VII, IX y X, 31, 32, 33, 34 y 36 del 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 su Zona Comurbada; 53, 78 y 79 del Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal; 40 y 41 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

A.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(Artículo 122; Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b)

Artículo 122:

La Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A.

B.

C. *El estatuto de Gobierno del Distrito Federal se Sujetará a las siguientes bases:*

BASE PRIMERA.-

BASE SEGUNDA.- *Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

I.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a)

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la asamblea legislativa le envíe para su promulgación, en un plano no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

B.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (Artículos 67 fracción XXVII Y 90)

Artículo 67: *Las Facultades y obligaciones del Jefe del Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:*

I. XXVI.

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;*
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;*
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y*
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia*

Artículo 90 Los reglamentos, decretos y acuerdos del jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán estar refrendados por el Secretario que corresponda según la materia de que se trate.

C.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (Artículos 10, 12, 13, fracción IV, VIII y IX, 23, fracciones I y XVI y 27, fracción I)

Artículo 10: El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

Artículo 12 El jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgados del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ejecutará los mismos, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así mismo, ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstos.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe del Distrito Federal deberán, para su validez y observancia, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser signados por los titulares de las mismas.

Artículo 13 El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias.

I. - III.

IV. Secretaría del Medio Ambiente;

V. - VII.

VIII. Secretaría de Transporte y Vialidad;

IX. Secretaría de Seguridad Pública;

Artículo 23 A la Secretaría del Medio Ambiente corresponde primordialmente, la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ecológica. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, atribuidas al Gobierno del Distrito Federal;

II. - XV.

XVI. Realizar actividades de inspección y vigilancia ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia, y

Artículo 27 A la Secretaría de Transporte y Vialidad corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte; control del autotransporte urbano; así como la planeación y operación de las vialidades. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal;

D.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE (Artículos 7, fracciones III, XII, XIII y XXI, 8, fracciones III y XI, 9, 11, fracción III y 112, fracciones I, VII, VIII y XI).

Artículo 7º: Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.

II.

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

IV.

V. - XI.

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI Y VII de este artículo;

XIV.

XV. - XX.

XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

Artículo 8°: Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.

II.

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la Legislación estatal corresponda al gobierno del Estado;

IV.

V. - X.

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

Artículo 9°: Corresponden al Gobierno del Distrito Federal en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de esta Ley.

Artículo 11: La Federación, por conducto de la Secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones:

I.

II.

III. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

Artículo 112: En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7°, 8° y 9° de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

I. Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, siempre que no estén comprendidos en el artículo 111 Bis de esta Ley;

II.

III. - VI.

VII. Establecerán requisitos y procedimientos para regular las emisiones del transporte público, excepto el federal, y las medidas de tránsito, y en su caso, la suspensión de circulación, en casos graves de contaminación

VIII. Tomarán las medidas preventivas necesarias para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica;

IX.

X.

XI Formularán y aplicarán con base en las normas oficiales mexicanas que expida la Federación para establecer la calidad ambiental en el territorio nacional, programas de gestión de calidad del aire, y

E.- LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL (Artículos 5, fracción III, 7, 15, fracciones III, IV, VIII, IX, X, 116, 118, 119, 124, 130, 133, 134 y 172, fracción III)

Artículo 5°: Se considera de utilidad pública:

I.

II.

III. *La prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo, así como el cuidado y restauración de los recursos naturales y de los sitios necesarios para asegurar la conservación e incremento de la flora y fauna silvestres y acuáticas, y*

Artículo 7°: Las personas, en los términos de esta Ley y las normas oficiales, están obligadas a:

i. *Prevenir y evitar el daño al ambiente y*

II. *Minimizar los daños al ambiente que no puedan prevenir o evitar, en cuyo caso estarán obligadas a reparar los daños causados.*

Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas necesarias para preservar ese derecho.

Artículo 15: Compete a la Secretaría:

I.

II.

III. *Prevenir y controlar la contaminación ambiental generada por toda clase de fuentes móviles, por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles, de servicios y espectáculos públicos, así como por toda clase de fuentes fijas tratándose de descargas de aguas al sistema de drenaje y alcantarillado o a cuerpos receptores del Distrito Federal;*

IV. *Elaborar, aprobar, publicar y aplicar, en el ámbito de las atribuciones del Distrito Federal y con la participación que corresponda a las demás autoridades competentes, los programas y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas;*

V.

VI. - VII.

VIII. *Aplicar y verificar el cumplimiento de las normas oficiales en los asuntos de la competencia del Distrito Federal, así como establecer condiciones particulares de descarga;*

IX. En coordinación con las Secretarías de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública, vigilar que todos los vehículos en circulación cumplan con las normas oficiales;

X. Establecer y aplicar las medidas necesarias para prevenir y minimizar las emisiones contaminantes de los automotores, así como las que le correspondan para prevenir y controlar contingencias ambientales;

Artículo 116: La Administración Pública del Distrito Federal podrá limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal, incluyendo los que cuenten con placas expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por otras entidades federativas o por el extranjero, para prevenir y reducir las emisiones contaminantes, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 118: La limitación a que se refiere el artículo 116 no será aplicable a los vehículos destinados a:

I. Servicios médicos;

II. Seguridad pública;

III. Bomberos y rescate;

IV. Servicio público local y federal de transporte de pasajeros;

V. Servicio público o mercantil, local o federal de transporte de carga, cuando los vehículos utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes;

VI. Cualquier servicio, tratándose de vehículos que no emitan contaminantes o que usen para su locomoción energía solar, eléctrica, gas, gasolina, diesel, o cualquier otra fuente de energía, siempre que cumplan con los límites de emisiones contaminantes establecidos por las normas oficiales especiales expedidas para el efecto;

VII. Servicio particular en los casos en que sea manifiesto o se acredite una emergencia médica, y

VIII. cuando el vehículo sea utilizado para transportar a una persona con discapacidad, cumpliendo con los requisitos señalados en el reglamento.

Artículo 119: Los vehículos automotores registrados en el Distrito Federal deberán someterse a verificación de emisiones contaminantes con los verificadores autorizados por la Secretaría, dentro del periodo que les corresponda en los términos del programa de verificación vigente.

Artículo 124: Si se demuestra de conformidad con las disposiciones aplicables que los vehículos en circulación incumplen con los límites de emisiones contaminantes fijados por las normas oficiales, serán retirados de la misma por la autoridad competente, hasta que se acredite su cumplimiento, aun cuando porten la aprobación de la verificación correspondiente, en cuyo caso el conductor recabará de la autoridad la constancia de incumplimiento y ésta retendrá la tarjeta de circulación y entregará al conductor el recibo de la misma debidamente firmado, en el que se deberá identificar plenamente al vehículo.

Artículo 130: Las autoridades competentes declararán contingencia ambiental cuando se presente o se prevea con base en análisis objetivos o en el monitoreo de la contaminación ambiental, una concentración de contaminantes o un riesgo ecológico derivado de actividades humanas o fenómenos naturales que pueden afectar la salud de la población o al ambiente de acuerdo con las normas oficiales, en cuyo caso se aplicarán las medidas establecidas en esta Ley, en la propia declaratoria y en el Programa de Contingencia Ambiental publicado en la Gaceta Oficial.

Artículo 133: Al declarar una situación de contingencia ambiental, la Administración Pública del Distrito Federal, para prevenirla o controlarla, podrá aplicar las siguientes medidas:

1. Tratándose de fuentes móviles:

1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 116, limitar, restringir o suspender la circulación de vehículos automotores, incluidos los de servicio local y federal y los que cuenten con placas de otras entidades federativas o del extranjero, en los términos del

Programa de Contingencia o de la declaratoria respectiva, conforme a los siguientes criterios:

- a).- Número de placas de circulación;*
- b).- Zonas o vías determinadas;*
- c).- Calcomanía, por día o periodo determinado.*

2) Retirar de la circulación los vehículos que no respeten las limitaciones, suspensiones o restricciones establecidas e imponer las sanciones respectivas.

II. Tratándose de fuentes fijas, determinar la reducción o en su caso suspensión de sus actividades, en los términos y porcentajes indicados en el Programa de Contingencia o en la declaratoria correspondiente, y

III. Las demás que establezca el programa de Contingencia o la declaratoria.

Artículo 134: Las limitaciones a la circulación de los vehículos automotores previstas en caso de contingencia ambiental, no serán aplicables a los vehículos referidos en el artículo 118 de esta Ley.

Artículo 172: Sin perjuicio de la aplicación de las multas establecidas en los artículos anteriores, se aplicarán las siguientes sanciones cuando se incurra en las infracciones referidas a continuación:

- I.*
- II.*

III. Retiro de la circulación y remisión de los vehículos respectivos a los depósitos autorizados durante veinticuatro horas o durante el tiempo que dure la restricción, en caso de incumplimiento a las limitaciones establecidas por la Administración Pública del Distrito Federal para la circulación de vehículos automotores;

F.- 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 SU ZONA CONURBADA (Artículos 1, fracciones I y II, 7, fracciones I, VII, IX y X, 31, 32, 33, 34 y 36)

Artículo 1°: Las disposiciones de este ordenamiento son de orden público e interés social y tienen por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente en lo referente a:

I. La regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes de los vehículos automotores que circulen en el territorio del Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada;

II. El establecimiento de medidas de control para limitar la circulación de vehículos que transiten por el territorio del Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada, con el objeto de proteger el ambiente, en los casos previstos en este reglamento;

Artículo 7°: Corresponde al Departamento:

I. Prevenir y controlar la contaminación generada por vehículos automotores que circulen en su territorio;

II.

III. - VI.

VII. Supervisar la operación de los centros de verificación vehicular obligatoria autorizados para operar en el Distrito Federal;

VIII.

IX. Retirar de la circulación a los vehículos automotores cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que se determinen en las normas técnicas ecológicas o aquellos vehículos automotores que se encuentren sujetos a las medidas señaladas en la fracción anterior

X. 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 normas técnicas aplicables, coordinándose para ello, en su caso, con la Secretaría

Artículo 31: Para los efectos de lo dispuesto por los artículos 9º, apartado B, fracción XVI y 112, fracción VIII de la Ley 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 emergencias ecológica, siempre y cuando tales niveles excedan los límites que para los fines señalados, se determinen en las normas técnicas ecológicas 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 normas técnicas aplicables en aquellas.

Artículo 32: Cuando se presente una situación de contingencia ambiental o de emergencia ecológica en el Distrito Federal, el Departamento aplicará las siguientes medidas en la circulación de vehículos automotores:

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

II. 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 por periodo determinado, y

III. 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 Departamento, en base a lo por el artículo 9º, apartado B, fracción II de la Ley, 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 Distrito Federal, para reducir los

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

Artículo 33: Las limitaciones previstas en este reglamento no serán aplicables a vehículos automotores destinados a:

I. Servicios médicos;

II. Seguridad pública;

III. Bomberos;

IV. Servicio público local de transporte de pasajeros, de acuerdo con las modalidades que se determinen,

V. servicio de transporte de uso privado en los casos en que sea manifiesto o se acredite un estado de emergencia.

Artículo 34: En el territorio de los municipios conurbados al Distrito Federal, podrán aplicarse las medidas señaladas en el artículo 32 del presente reglamento para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas, y en su caso, actuar en coordinación con la Secretaría, en los términos del acuerdo que está celebre con el Gobierno del Estado de México y, con su participación con los municipios respectivos, con la intervención del Departamento en su caso.

Artículo 36: Las violaciones a los preceptos de la Ley, este reglamento, las normas técnicas ecológicas y demás disposiciones aplicables en la materia, constituyen infracción y serán sancionadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, por las autoridades federales o locales en los términos de los ordenamientos federales o locales aplicables.

G.- REGLAMENTO DE LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL
(Artículos 53, 78 y 79)

Artículo 53: En el Distrito Federal queda prohibido, en los términos de la Ley, este Reglamento, las normas oficiales y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables:

I. Quemar, depositar, descargar o infiltrar al aire libre materiales o residuos. Para los efectos de este artículo se considera que la quema o el depósito se lleva a cabo al aire libre si se realiza fuera de las instalaciones diseñadas para ello, sin los equipos requeridos para prevenir y controlar las emisiones contaminantes respectivas y, en caso de quema, sin canalizarse a través de ductos o chimeneas de descarga;

II. Diluir las emisiones de las fuentes fijas o móviles para disminuir su verdadera concentración de contaminantes;

III. Derramar inútilmente agua potable o verter agua residual al arroyo de la calle, coladeras pluviales o pozos de visita del sistema de drenaje y alcantarillado;

IV. Verter, sin autorización de la Dirección en coordinación con la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, agua residual en cuerpos receptores del Distrito Federal distintos al sistema de drenaje y alcantarillado;

V. Descargar o arrojar al sistema de drenaje y alcantarillado y demás cuerpos receptores del Distrito Federal, materiales o residuos que contaminen u obstruyan el flujo de dichos cuerpos receptores;

VI. Realizar sin autorización previa de la Dirección en coordinación con la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, conexiones interiores entre predios para descargar aguas residuales por un albañal de la red de drenaje y alcantarillado distinto al que les corresponda, y

VII. Mezclar o juntar residuos con distintas categorías de manejo.

Artículo 78: La limitación a la circulación de los vehículos establecida en el artículo 116 de la ley, será aplicable de las cinco a las veintidós horas, con base al último dígito de sus placas, color de engomado y al tipo de calcomanía según sus niveles de emisiones contaminantes, en los términos que determine el jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante el acuerdo publicado en la Gaceta Oficial.

Artículo 79: La limitación para la circulación de los automotores en el Distrito Federal, no será aplicable a los vehículos destinados a:

I. Servicios médicos;

II. Seguridad pública;

III. Bomberos y rescate;

IV. Servicio público local y federal de transporte de pasajeros;

V. Servicio local o federal de transporte de carga, cuando los vehículos utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes establecidas por las normas oficiales respectivas;

VI. Cualquier servicio, tratándose de vehículos que no emitan contaminantes o que usen para su locomoción energía solar o eléctrica, gas, gasolina, diesel, o cualquier otra fuente de energía, siempre que cumplan los límites especiales de emisiones contaminantes fijados en las normas oficiales o las condiciones establecidas en el acuerdo que se refiere el artículo anterior;

VII. Servicio particular en los casos en que sea manifiesto o se acredite una emergencia médica, y

VIII. Transporte a una o más personas con discapacidad permanente, cuando se dificulte su traslado normal en un medio de transporte diverso.

H.- REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL (Artículos 40 y 41)

Artículo 40: Los propietarios o poseedores de vehículos que circulen en el Distrito Federal, deberán sujetarse a las disposiciones que sobre contaminación por fuentes móviles y contingencias ambientales prevé la Ley Ambiental del Distrito Federal y disposiciones reglamentarias, así como las disposiciones administrativas que la Secretaría del Medio Ambiente expida con base en dicha ley.

Artículo 41: Corresponde exclusivamente a las patrullas ecológicas de Seguridad Pública retirar de la circulación a quienes incumplan con lo establecido en las disposiciones ambientales a que se refiere el párrafo anterior.

3. DIVERSAS CONSIDERACIONES DEL PROGRAMA HOY NO CIRCULA

A) EL PROGRAMA HOY NO CIRCULA COMO UNA LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD

Como hemos visto anteriormente y retomando el tema, "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. 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 ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para 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."⁵⁹ pero,

⁵⁹ Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

como dice el maestro Gabino Fraga,⁶⁰ "la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada deriva de la propiedad originaria de la nación, entonces sólo la Federación es la que puede imponer modalidades, según lo ha reconocido repetidas ocasiones la Suprema Corte de Justicia, y los estados no podrán imponerlas ya que ellos no son titulares de la propiedad originaria ni ésta se les puede ceder, ni mucho menos transmitirla a los Municipios"

En efecto, la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis estima que El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, al disponer que La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, otorgó expresa y directamente esa facultad a la Nación, que está representada por el Gobierno Federal, y excluyó de su ejercicio a los Poderes de los Estados; así mismo señala que "por lo que las modalidades sobre la propiedad de las tierras y aguas, corresponde establecerlas a la Nación".⁶¹ Además conforme a lo antes establecido,⁶² la propiedad privada es un conjunto de derechos reales sobre una cosa que se encuentra jurídicamente sometida a su titular; y que la Nación solo tiene la propiedad originaria sobre las tierras y aguas, pero la propiedad privada es más que tierras y aguas, ésta, está constituida de bienes (muebles e inmuebles) que no siempre son tierras y aguas. Y si la propiedad privada es tan basta y tan amplia, y la Nación solo tiene la propiedad originaria sobre tierras y aguas, de donde sale la facultad de imponer limitaciones y modalidades a la propiedad privada.

Quizá a este respecto me podrían señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jamás habla de que el fundamento para imponer modalidades a la propiedad privada, se base en la propiedad originaria. Y quizá también tengan razón, por lo que me gustaría hacer mención de una tesis referente a este mismo cuestionamiento:

"PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA, IMPUESTAS VALIDAMENTE POR LOS ESTADOS. - De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que no están expresamente concedidas a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados; de

⁶⁰ Citado por Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, pág. 623

⁶¹ Citado en *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1993, pág. 3183

manera que no estando concedida expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia civil (salvo el caso en que el Congreso actúa como órgano legislativo del Distrito y Territorios Federales o legisla en materia federal), dicha facultad corresponde a los Estados; y siendo la propiedad privada una institución típica de derecho civil, debe concluirse que los estados tienen facultad para imponerle, como de hecho le han impuesto, mediante sus Códigos Civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquella que compete imponer única y exclusivamente a la Nación, que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, son solamente las que dicte el interés público,”⁶³

En este mismo sentido, la misma Constitución⁶⁴ establece que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, legislar en las materias civil y penal; por ende la restricción o limitación al derecho de propiedad, sobre los bienes que no son propiedad originaria de la Nación, corresponde a las legislaturas de los estados por ser de carácter civil. Digamos por ejemplo, si yo tengo un vehículo que quiero vender en el Distrito Federal o su zona conurbada, tendría que venderlo con gravámenes, es decir, puede ser que no vaya a poder circular dicho vehículo por uno o hasta tres días a la semana, no podrá hacer uso total de su derecho de goce sobre el bien el futuro comprador; pero que pasa si yo vendiera ese mismo vehículo en otro Estado donde no existiera el “Programa Hoy no Circula”, este podría circular todos los días. Entonces es o no una determinación de carácter local.

Otro ejemplo podría ser el de la República de Chile, de todos es sabido que el problema de contaminación atmosférica que se presentó en ese país también fue grave, motivo por el cual tuvieron a bien reformar su Constitución, quedando establecido en el N° 8 de su artículo 19:

Artículo 19

La Constitución asegura a todas las personas:

⁶² Me remito a lo referido en el capítulo III, del presente trabajo, referente a la propiedad privada

⁶³ Citado en *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1993, pág. 3189

⁶⁴ Artículo 122 C Base Primera fracción V inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“8° El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”⁶⁵

B) EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL) COMO AUTORIDAD EMISORA DEL PROGRAMA

Visto de esta manera la limitación o restricción que implica el “Programa Hoy no Circula” tendría que haber sido dictado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ya sea inserto en el texto del Código Civil en su Título Cuarto de la Propiedad en un Capítulo VII que sería referente a los vehículos. En este Capítulo, se establecería la restricción o limitación vehicular.

Por lo tanto el Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana, así como el Acuerdo por el que se establecen las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal, para prevenir y controlar la contaminación atmosférica y contingencias ambientales, el primero y último Acuerdo del Programa Hoy no Circula respectivamente, no tendrían un verdadero fundamento jurídico ya que ambos se basan en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como en su Reglamento para limitar la circulación vehicular en el distrito Federal y su zona conurbada.

C) COMENTARIOS AL PROGRAMA HOY NO CIRCULA Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA REDUCIR LA CONTAMINACIÓN

⁶⁵ *Evans de la Cuadra. Enfoque. Temas de Derecho. Vol. VII N° 1. Edit. Universidad Gabriela Mistral. Enero - Junio 1993, Santiago de Chile, pág. 79*

El Programa Hoy no Circula, es un hecho consumado, y es de todos sabido que no ha tenido los resultados deseados, puesto los índices de contaminación en la ZMVM siguen altos; por lo que no está demás hacerle unas pequeñas observaciones tanto jurídicas como sociales

Apegándonos a las consideraciones de hecho y de derecho que se aplican actualmente al Programa hoy no Circula, nos encontramos que este tiene como fundamento la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y esta a su vez es reglamentaria del artículo 27 párrafo tercero de nuestra Constitución: y haciendo una breve observación a dicho artículo nos encontramos que el alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada modalidades, debe estar limitado, pues así como la modalidad se traduce, en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, así también las limitaciones deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público.

Pero veamos que nos dice la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que en su artículo 1º establece: "La presente Ley 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 tienen por objeto.....". Entonces, se podrán imponer modalidades o limitaciones a la propiedad privada conforme lo dicte el orden público y interés social, si es así ¿dónde está el fundamento?. Pues de lo contrario sería un caso notorio de violación de derechos; y como un maestro siempre nos decía, donde la Ley no hace distinción, no hay porque hacerlo.

*Otro punto en cuestión es el de los elementos; la Suprema Corte manifiesta a este respecto que deben existir dos elementos para que se configure la modalidad: **el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente.** Conforme a las anteriores consideraciones, se desprende que deberá ser dirigida de manera permanente a todos los sujetos que se encuentre*

en el supuesto y que dicha norma conllevará una modificación substancial respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas, pero nunca va a importar la abolición absoluta del bien, pero debemos recordar que el Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal un día a la semana, en su párrafo segundo del artículo primero Transitorio, establece que las restricciones señaladas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo serán obligatorias del 20 de noviembre de cada año al último día de febrero del año siguiente, iniciando su aplicación en 1989, sin perjuicio de que este lapso pueda ser modificado cuando las circunstancias climatológicas y ambientales así lo demanden como podemos observar no se iba aplicar permanentemente, sino que en determinados periodos.

Aunque la presente tesis al inicio no tenía fines distintos al análisis jurídico del Programa hoy no Circula, no está demás hacer algunos comentarios a las medidas que se han implementado y a los efectos de las mismas.

Proyectos e inversiones del Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA) (Octubre de 1990 a diciembre de 1995).

MEDIDA	EJECUTOR	Inv. a Dto. De 95 (millones de Dólares)
1. Elaboración de gasolinas de calidad ecológica internacional	PEMEX	810.81
2. Elaboración de diesel con bajo contenido de azufre.	PEMEX	118.33
3. Elaboración de combustóleo con bajo contenido de azufre	PEMEX	
4. Elaboración de compuestos oxigenados TAME y MTBE. (4)	PEMEX	
5. Suministro de gasolinas sin plomo, MACNA SIN para los vehículos 1991 con convertidor catalítico.	PEMEX	345
6. Continuación de suministro de gasolinas oxigenada con MTBE.	PEMEX	118.75
7. Recuperación de azufre en la Refinería 18 de Marzo. (Rescindido) (5)	PEMEX	
8. Recuperación de vapores de HC y cambio de quemadora en la refinería 18 de Marzo. (Rescindido) (5)	PEMEX	
9. Instalación de medidores de emisiones en las chimeneas de la refinería. (Rescindido) (5)	IMP PEMEX	500
Cierre definitiva de la Refinería 18 de Marzo.	SEDESOL	
10. Instalación de membranas internas flotantes en los tanques de almacenamiento	PEMEX	0.63
11. Instalación de equipos para la recuperación de vapores en terminales de recibo y distribución de combustibles y gasolinerías.	PEMEX SECTOR PRIVADO	4.225
12. Instalación inmediata de convertidores catalíticos en todos los vehículos a gasolina, modelo 1991.	SECTOR PRIVADO	
13. Ampliación del metro	DDF	
14. Renovación de R-100 con 3,500 unidades de bajo emisión constantemente.	DDF	137.03
15. Reordenación y ampliación del Sistema de Transporte Eléctrico.	DDF	

16. Mejoramiento de vialidades, semaforización estacionamientos y coordinación de modos de transporte.	DDF EDO. MEX.	
17. Autorización de rutas de autobuses para reducir el uso de vehículos privados y estimular el transporte institucional de escolares y empleados.	SECTOR PRIVADO	
18. Continuación del PROGRAMA HOY NO CIRCUILA	DDF, EDO. MEX.	0.18
19. Ampliación del Programa de Verificación obligatoria de Vehículos a gasolina, diesel y gas L.P.	EDO. MEX., SCT, DDF, SEDESOL	4.41
20. Reconversión de flotas de camiones de carga a gas LP incorporando convertidores catalíticos	PEMEX, SEDUE, EDO MEX, DDF	42.6
21. Introducción de convertidores catalíticos en taxis, combis y minibuses y transporte de carga.	EDO MEX, DDF	121.15
22. Cambio de combustión por gas natural en industrias.	SEDESOL SECTOR PRIVADO	1.4
23. Convenios con la industria para control de emisiones.	DDF, SEDESOL, SECTOR PRIVADO	
24. Prohibición de nuevas industrias contaminantes	DDF, EDO MEX	
25. Racionalización del abasto de materiales y bienes y distribución nocturna en la ciudad	DDF, SECTOR PRIVADO	1.0
26. Control de emisiones y reubicación de fundidores.	SEDESOL, SECTOR PRIVADO	0.5
27. Realización de monitoreo continuo en las industrias más contaminantes.	SEDESOL SECTOR PRIVADO	1.5
28. Mejoramiento de procesos de combustión e instalación de equipos de control en establecimientos de servicios.	SECTOR PRIVADO	0.5
29. Utilización de gas natural en las termoeléctricas hasta contar con combustible de bajo contenido de azufre.	CFE, PEMEX	33.3
30. Suspensión invernal en la operación de unidades de generación	CFE	
31. Instalación de monitores continuos de emisiones en las centrales termoeléctricas.	CFE	2.0
32. Programa "cada familia un árbol"	DDF,	0.5
Programa de Reforestación Urbana.	DDF-BID	47.1
33. Reforestación rural del Valle de México y su área ecológica de influencia.	DDF, EDO MEX MORELOS	20.219
34. Programa de pruebas de dispositivos anticontaminantes y combustibles alternos en vehículos automotores	IMP PEMEX	0.2
35. Instalación de laboratorios de control de calidad de combustibles	PEMEX SECTOR PRIVADO	4.6
36. Ampliación y reforzamiento de la Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA)	DDF	2.92
37. Desarrollo del "Estudio Global de la Calidad del Aire (EGCA)	SEDESOL, IMP	10.07
38. Instrumentación del sistema de Vigilancia Epidemiológica de la ZMCM	SSA, SEDESOL	1.0
39. Relación permanente con Universidades y Centros Investigación	SEDESOL, DDF, IMP	2
40. Capacitación de maestros y formación de los niños	SECTOR EDUCACIONAL	0.5
41. Programas de formación profesional y capacitación	SECTOR EDUCACIONAL	0.5
TOTAL.		2333,315

Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México. (únicamente hará mención del punto II relativo a vehículos limpios).

II.- VEHÍCULOS LIMPIOS: Disminución de las emisiones por kilómetro

Estrategia Instrumento	Responsables	Avance y desarrollo				Inv. Est. (millones de Dólares)		Impacto esperado año 2000 en toneladas de emisiones				
		96	97	98	99/00	Pública	Privada	NOx	HC	SO _x	CO	PST

Mejoramiento e incorporación de nuevas tecnologías en vehículos automotores												
1. Actualización del Hoy No Circula y Doble Hoy No Circula. • Exención a todos los vehículos de baja emisión de contaminantes (incluyendo taxis), de acuerdo a la normatividad aplicable. • Exenciones sólo válidas para vehículos verificados en verificentros	DDF, Edomex Semarnap					1-3	1-3	1-3	1-3	NA	1-3	1-3
2. Reforzamiento de la normatividad sobre verificación de emisiones evaporativas para vehículos en circulación	DDF, Edomex Semarnap AMIA					0.3	176	NA	34 946	NA	NA	NA
3. Reforzamiento de la normatividad sobre verificación de emisiones evaporativas para vehículos en circulación	DDF, Edomex Semarnap AMIA, ANPACT					1.2	1,490.3	23 576	159 085	NA	1,273.6 ⁹ 7	.87
4. Revisión progresiva de normatividad para emisiones de vehículos a diesel y reforzamiento de la misma para vehículos en circulación	DDF, Edomex Semarnap, SCT AMIA, ANPACT SECYOT					NE	NA	NE	NE	NE	NE	NE
5. Revisión progresiva de normatividad sobre emisiones contaminantes para vehículos nuevos	Semarnap, AMIA					NE	230.7	2 646	1 225	NE	6 351	5 301
6. Elaboración y mantenimiento de un padrón vehicular confiable para el área metropolitana	DDF Edomex					47.0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
7. Programa de mejoramiento permanente de la verificación vehicular (verificación de NOx diagnóstico de convertidor catalítico, ruido y prueba con dinamómetro en % y gr/km.	DDF, Edomex Semarnap AMIA, ANPACT					1-3	1-3	1-3	1-3	NA	1-3	1-3
8. Homologación del proceso de verificación DF/Estado de México	DDF, Edomex SCT					1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3

Mejoramiento y sustitución de energéticos												
9. Revisión progresiva de normatividad para gasolinas y diesel (e.g. presión de vapor, azufre, plomo, octano, benceno y otros aditivos), con base en estudios de emisiones, reactividad fotoquímica y de eficiencia en los automotores.	Semarnap SE, PEMEX, AMIA, ANPACT IMP					NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
10. Reducción en el segundo semestre de 1996 de los componentes tóxicos y reactivos en las gasolinas. • Aromáticos de 30% a 25% vol. • Olefinas de 15% a 10% vol. • Benceno de 2% a 1% vol. • Presión de vapor Reid de 8.5 a 7.8 psi.	Semarnap SE, PEMEX, IMI					2 600	NE	NA	16 393	NA	NA	NA
11. Retiro del mercado de la gasolina con plomo y sustitución por gasolina Magna sin en la ZMVM.	PEMEX					1-10	NE	NA	NA	NA	NA	NA

12.Reducción progresiva del contenido de azufre en la gasolina para extender la vida media de los convertidores catalíticos y disminuir emisiones de óxido de azufre.	Semarnap SE, PEMEX.		200	NE	NA	NA	NA	6 801	NA	NA
13.Programa de fomento al desarrollo e introducción de vehículos eléctricos y de bajas emisiones para pasajeros y carga ligera	Semarnap SE, Industria Automotriz		NE	NE	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3

Inspección y vigilancia										
14.Retorcamiento del sistema de vigilancia, inspección vial y sanción del parque vehicular.	DDF		22	NA	NE	NE	NE	NE	NE	NE
15.Programa de normatividad, certificación, auditoría de calidad total y sanciones de centros de verificación.	DDF, Edomex, AMIA, ANPACT Sector Social y Privado, Universidades		NE	NE	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3
16.Fortalecimiento del sistema de vigilancia sobre calidad de combustibles.	DDF, Edomex, AMIA, ANPACT Universidades Semarnap, Pemex		1-9 1-10 1-11 1-12							

Incentivos económicos										
17.Diseño e integración de una nueva política de largo plazo de precios de combustibles que tomen en cuenta costos ambientales.	SHCP, SE, Pemex		NE	NE	3 999	12 051	NE	153 283	NE	NE
18.Cambio en relación de precios de las gasolinas Nova y Magna Sin.	SHCP, SE, Pemex		NA	NA	NE	NE	NE	NE	NE	NE
19.Incentivos a la renovación del parque vehicular a través del impuesto sobre automóviles nuevos.	DDF, Edomex, SHCP		NE	NE	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3
20.Liberación arancelaria para la importación de equipos automotrices limpios que no se fabriquen en México.	SHCOFT		NE	NE	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3	1-3
21.Aplicación de un sobre precio equivalente a dos centavos a las gasolinas (en adición al centavo que se aplica), para alimentar el Fideicomiso Ambiental de la ZMYA	DDF, Edomex SHCP Pemex		NA	100 #	NE	NE	NE	NE	NE	NE

Información y educación ambientales y participación social										
22.Estudio para el desarrollo e introducción de vehículos de pasajeros y carga a metano, iniciando con vehículos gubernamentales.	DDF		1	NA						
23.Identificación en los parabrisas de vehículos con bajos niveles de contaminantes.	DDF, Edomex		NE	NE	NA	NA	NA	NA	NA	NA
24.Mecanismo permanente de evaluación pública e incorporación de nuevas iniciativas para reducir emisiones en vehículos automotores.	Universidades ONG, Sector Privado		0.3	NA						

Abreviaturas

NA: No es aplicable

NOx	HC	SO ₂	CO	PST
-----	----	-----------------	----	-----

FN: No Estimado

I-X: Integrada a la medida X

Pemex: Petróleos Mexicanos

ONG: Org. No Gubernamental

SE: Secretaría de Energía

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

IMP: Instituto Mexicano del Petróleo

DDF: Departamento del Distrito Federal

AMA: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Costos		Reducción de emisiones (ton año)	30.221	223.700	6.801	14333.331	5.214
Pública	Privada	Reducción de emisiones (ton año)	32.9	40.3	56.0	60.9	27.7
2.870.8	1.823.6	Reducción de emisiones (ton año)	23.5	21.8	15.0	60.8	1.2

Semarnap: Secretaría del Medio Ambiente

Edomex: Estado de México

SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

ANPACT: Asociación Nacional de productores Autobuses, Camiones y Tractorcamiones

Financiación

Diseño y concertación

Instrumentación

III.- NUEVO ORDEN URBANO Y TRANSPORTE LIMPIO: Regulación del Total de Kilómetros

Estrategia Instrumento	Responsables	Avance y desarrollo					Inv. Est. (millones de Dolares)		Impacto esperado año 2000 en toneladas de emisiones				
		96	97	98	99	00	Pública	Privada	NOx	HC	SO ₂	CO	PST

Oferta y superficie de transporte público seguro y eficiente

1. Programa de reestructuración del transporte público de superficie: licitación de rutas a empresas formalmente integradas sujetas a una estricta regulación tecnológica y vial en el Distrito Federal.	DDF						0.3	381.2	1.765	13.761	NE	34.726	NE
2. Diseño y concertación del reglamento de transporte público de pasajeros.	DDF, Edomex SCT						0.1	NE	N4	N4	N4	N4	N4
3. Diseño y concertación del reglamento para transporte público de carga.	DDF, Edomex SCT						0.3	NE	N4	N4	N4	N4	N4
4. Desarrollo de un sistema de transporte público de alta calidad con autobuses ejecutivos destinado a los usuarios del auto privado en rutas adecuadas.	DDF, Edomex						N4	19.0	3.3	26	N4	107	0.4
5. Plan Maestro de ampliación del Sistema de transporte Colectivo Metro y continuación de la línea "B" con origen - destino en Buenavista - Ciudad Azteca, Estado de México	DDF Edomex						4.883	N4	2.237	17.928	433	73.958	294
6. Programa de ampliación del tren ligero mediante la construcción de una nueva línea con origen - destino en Constitución de 1917 - Chalco	DDF Edomex						45.9	N4	0.4	2.8	0.1	10	0.04
7. Programa de construcción de líneas de trenes eléctricos de alta calidad	DDF, Edomex						N4	NE	1.624	8.829	317	64.240	203
8. Programa de ampliación del sistema de trolebuses con nuevas rutas y unidades adicionales.	DDF Edomex						26.5	N4	6.4	50.7	1.3	178	0.8
9. Programa para el confinamiento de transporte público de gran capacidad con carriles exclusivos en vialidades prioritarias.	DDF Edomex						37.0	N4	NE	NE	NE	NE	NE

10. Programa de modernización de los sistemas de gestión de tránsito metropolitano (señalización, mejoramiento de vialidades, control de tránsito, eliminación de topes y cierre de calles).	DDF Edomex		NE	NA	NE	NE	NE	NE	NE
11. Nuevo sistema de bases, lanzaderas, cruces de círculo y paraderos de transporte público • Organización de taxis en bases • Eliminación de paradas irregulares de autobuses minibuses y taxis. • Modernización y construcción de nuevos paraderos.	DDF Edomex SCT		0.3	273.3	NE	NE	NE	NE	NE
12. Impulso al uso de la bicicleta estableciendo accesorios para su guarda a bajo precio en terminales del metro, edificios Gubernamentales y Centros Comerciales	DDF Edomex		NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE

**Integración de políticas metropolitanas
(Transporte, desarrollo urbano y medio ambiente)**

13. Ordenamiento ecológico del territorio en la ZMVM y su área de influencia ecológica.	DDF, Edomex Semarnap, Universidades		0.3	NA	NE	NE	NE	NE	NE
14. Programa de protección de las áreas de conservación ecológica.	DDF, Edomex Semarnap		0.25	NA	NA	NE	NE	NA	EN
15. Desarrollo de instrumentos para redefinir y fomentar el uso mixto del suelo en apoyo a las acciones ambientales correspondientes	DDF Edomex		2.5	NA	NE	NE	NE	NE	NE
16. Programa de recuperación del Centro Histórico	DDF		300	NA	NA	NA	NE	NA	NA
17. Programa de constitución de reservas territoriales para diversos usos y destinos del suelo urbano y no urbano.	DDF Edomex		250	NA	NA	NA	NA	NA	NA
18. Programa de reciclaje urbano en zonas deprimidas (Delegaciones centrales)	DDF		500	NE	NA	NA	NA	NA	NA
19. Condicionamiento de la autorización de nuevos desarrollos habitacionales a la estrategia y normatividad señalada por los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	DDF		NE	NE	NA	NA	NA	NA	NA
20. Condicionamiento de la autorización de nuevos desarrollos habitacionales a la estrategia y normatividad señalada por los Programas de Desarrollo Urbano en el Estado de México	Edomex		NE	NE	NA	NA	NA	NA	NA
21. Racionalización en la construcción de nuevas vialidades intraurbanas	DDF Edomex		NE	NE	NA	NA	NA	NA	NA
22. Criterios de integración de planes y programas de desarrollo urbano con infraestructura existente o planeada de transporte público.	DDF, Edomex		NE	NA	NA	NA	NA	NA	NA
23. Completar pasos a desnivel del Circuito Interior y avanzar en la construcción de pasos a desnivel del Anillo Periférico	DDF Edomex		468.3	NA	NE	NE	NE	NE	NE
24. Establecimiento de estacionamientos de transferencia en áreas estratégicas.	DDF Edomex		NE	127.8	NE	NE	NE	NE	EN

Iniciativas económicas										
25	Programa de desarrollo y aplicación de	DDF	Edomex	Instrumentos económicos urbanos de política ambiental (estacionamientos, tarifas diferenciadas para automotores y transacciones al transporte colectivo popular)						
26	Sistema de vigilancia vial y sanción a vehículos de empresas de transporte público de pasajeros y de carga	DDF	Edomex		NE	NA	NA	NA	NA	NA
Inspección y vigilancia										
27	Incorporación del resultado de verificación en	DDF	Edomex	las cuentas mantenidas para que el transporte público de pasajeros y de carga obtempere la aprobación respectiva en el proceso anual de						
28	Sistema de vigilancia del ordenamiento ecológico y de las áreas de conservación	DDF	Edomex	ecológico	ES	NA	NA	NA	NA	NA
Información y educación ambiental y participación social										
29	Reactivación y operación del modelo de	IMP, Semarnap	Edomex	simulación fotográfica INPT, Los Alamos (PCCA)	50	NA	NA	NA	NA	NA
30	Activar estudios sobre particularidades	IMP, Semarnap	Edomex	y viabilidad	50	NA	NA	NA	NA	NA
31	Desarrollo y mantenimiento del inventario de	DDF, Semarnap, DDF	Edomex	emisiones	100	NA	NA	NA	NA	NA
32	Programa de auditoría de la calidad del aire en	SSA	Edomex	microambientes y estudios de exposición en	15	NA	NA	NA	NA	NA
33	Estudios sobre transporte y calidad del aire en	DDF	Edomex	zonas de riesgo	07	NA	NA	NA	NA	NA
34	Auditoría pública a la red de monitoreo	Univ. Centros de Investig. ONG, Alamos	Edomex	Atmosférico	15	NA	NA	NA	NA	NA
35	Reformulación del sistema de vigilancia	SSA	Edomex	epidemiológica	10	NA	NA	NA	NA	NA
36	Estudio sobre programa de largo plazo de	SCT, DDF	Edomex	zonas metropolitanas con algunas ciudades	NE	NA	NA	NA	NA	NA

37. Mecanismo permanente de evaluación pública e incorporación de nuevas iniciativas.	Universidad	[]	0.3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	ONG, Sector Privado								
38. Programa de divulgación de conceptos sobre la Ciudad Ecológica según la OCDE.	Semarnap, DDF	[]	0.3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
	Eidomex								

Abreviaturas

NA: No es aplicable

EN: No Estimado

UAM: Universidad Autónoma Metropolitana

ONG: Organismo no Gubernamental

IMP: Instituto Mexicano del Petróleo

SE: Secretaría de Energía

SET: Secretaría de Comunicaciones y transportes

SSA: Secretaría de Salud

DDF: Departamento del Distrito Federal

AMIA: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz

Costos		NOx	HIC	SO ₂	CO	PST
Pública	Reducción de emisiones (ton/año)	3.636	40.598	7.3	193.219	500
	Reducción de emisiones (ton/año)	6.2	7.3	6.4	8.2	2.7
Privada	Reducción de emisiones (ton/año)	4.4	4.0	1.7	8.2	0.1

Semarnap: Secretaría del Medio Ambiente

Eidomex: Estado de México

SICP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

[] Estudio

[] Diseño y concertación

[] Instrumentación

Ambos programas incluyeron una gran cantidad de medidas para controlar y disminuir los índices de contaminación atmosférica, pero desgraciadamente no se llevaron a cabo muchas de ellas, y es que como vimos anteriormente, la idea de reducir la circulación vehicular un día a la semana, era que se hiciera un mayor uso del transporte público, así como compartir el vehículo con los vecinos, pero esto no fue posible debido a diversos factores, entre ellos se encuentran que:

- No es suficiente el transporte público para transportar a la gran cantidad de seres en movilidad dentro del Valle de México, aunado a que es deficiente,
- No se ha ampliado ni se ha continuado el sistema de transporte colectivo metro (línea "B" con origen - destino en Buenavista - Ciudad Azteca, la construcción de una nueva línea con origen - destino en Constitución de 1917 - Chalco.),
- No se han puesto en funcionamiento los autobuses ejecutivos
- Tampoco han comenzado la construcción de las líneas de trenes eléctricos, Así como la ampliación del sistema de trolebuses,
- No se ha reestructurado el transporte público, ni el sistema de bases y paradas

- *Tampoco se ha impulsado el uso de la bicicleta*
- *No se han mejorado las gasolineras*
- *No han mandado al interior de la República a algunas industrias*
- *No se han mejorado las vías de comunicación, (hay mucho bache, tope, coladeras destapadas, semáforos desincronizados, policías que no cumplen con su función de regular el tránsito, etc.)*
- *Los sitios de trabajo suelen quedar retirados a los trabajadores y no cuenta la empresa con transporte de personal*
- *Permiten la instalación de escuelas particulares en vías importantes de comunicación*
- *Desapareció la Ruta 100*
- *No hay rutas de camiones que lleguen al estado, ni transporte eléctrico, ni metro*
- *No se han regulado las marchas*

También sería conveniente señalar a este respecto que desde hace varios años se ha incrementado el costo de las gasolineras destinándose 3 centavos de cada litro a la formación de un fideicomiso ambiental. Sería conveniente preguntarnos que ha sido de ese dinero, pues como acabamos de ver, todas las actividades donde tendría que participar el Gobierno del Distrito Federal conjunto con el Estado de México así como la Semarnap no se han llevado a cabo por falta de fondos, entonces donde fue a parar todo ese dinero del fideicomiso ambiental. En un principio este capital se iba a destinar a conversión de vehículos antiguos por unos nuevos a través de un bono de 15 mil pesos por cada vehículo anterior a 1980, pero este programa que se denominó descarchización, en un principio se aplicó solo al transporte público concesionado en su modalidad de taxi, y algunos taxistas participaron en este programa pero poco después se suspendió por falta de fondos, así también iban a cambiar motores de gasolina a gas, pero tampoco se ha llevado a cabo, ahora proponer instalar en todos los vehículos convertidor catalítico así que tendremos que esperar a ver los resultados.

En mi opinión a los particulares se les ha cargado demasiado el problema de la contaminación atmosférica por el simple hecho de que tienen un vehículo y porque, según las

estadísticas, los vehículos son la principal fuente de contaminación, pero hay que tener en cuenta que este no es un problema reciente y jamás se le puso una norma estricta a la calidad de gasolina (cómo es posible que en 1995 todavía hubiera gasolina nova) a la fabricación de vehículos. Además el problema es de todos y el Estado no ha jugado su papel al 100%, para los gobernantes es fácil decir que se suspende la aplicación de un proyecto por falta de fondos, por que no hay una autoridad supervisora como la tienen los particulares que los obligue a cumplir con su obligación, amado al problema de la corrupción que por unas cuantas monedas le entregan a uno su calcomanía aunque el vehículo no pase la verificación, lo dejen circular cuando no le corresponde, etc.. También sería cuestionable que esos mismos vehículos que ahora repudian como contaminantes en un momento dado la autoridad correspondiente los considero aptos para comercializar pese a que ya se tenían antecedentes de que la mayoría de la contaminación era generada por las fuentes móviles, otra cosa que bien podría haber aquí sería lo que sucede con el impuesto a vehículos nuevos, pues por una parte contaminan menos y es conveniente cambiar los vehículos viejos por nuevos, pero por otra parte refleja un estatus social distinto y por lo tanto se le aplica un impuesto especial y quizá sea un estatus que no tenga, entonces como quieren que se cambien o remueve el parque vehicular si no se realizan estímulos, así también como quieren que se comparta el vehículo y el Reglamento de Tránsito limita la cantidad de pasajeros, ejemplo si se va a una reunión y tres parejas que viven en el mismo domicilio están invitadas a dicha reunión por lo que deciden viajar las tres parejas en un solo vehículo, pero el policía de tránsito decide infraccionar al conductor o extorcionarlo a cambio de que lo deje ir porque trae más pasajeros de los que dice su tarjeta de circulación, cuando es mejor esta opción que contaminar al triple o cuádruple porque a la mejor el vehículo de los otros es más viejo y, por ende, contamina más.

No se piense que nada más me dedico a criticar y no doy soluciones, y es que las medidas que se señalaron eran buenas pero quedaron como promesa de campaña, así también todas aquellos inventos de los particulares que empezaron a surgir a partir de que se empezó a difundir a través de los medios de comunicación masivos el problema que

representa para el ser humano la contaminación atmosférica que quien sabe que fue de aquellas propuestas, si se les dió seguimiento, si eran viables o no.

A mi me gustaria hacer algunas propuestas aparte de las ya mencionadas, porque a fin de cuentas también es mi responsabilidad la contaminación. Una sugerencia podria ser que las empresas conjunto con el Infonavit construyeran viviendas para los trabajadores cerca de las fabricas, una parte del capital lo pondria el Infonavit y el restante la empresa, asi los trabajadores de dicha empresa tendrian su domicilio cerca del lugar de su trabajo, y la empresa cobraria una cantidad simbólica de renta por el inmueble y este seria una prestación más para los trabajadores, en este caso no tendrian que transportarse grandes distancias para llegar a su trabajo puesto que podrian hacerlo caminando o en bicicleta, por su parte el Infonavit quedaria como el responsable del inmueble para que en caso de quiebra de la empresa pudiera otorgárselo a otra empresa cercana a dicho inmueble; otra propuesta seria que el Estado conjunto con los empresarios y distribuidores automotrices llegaran a un convenio, donde los empresarios tomarian a cuenta los vehiculos de modelo antiguo para la compra de uno más reciente, y el estado conjunto con los empresarios le darian al comprador una buena forma de pago acorde a sus posibilidades (reduciendo intereses, pagando parte de ellos el Estado) y el parque vehicular que se retira de la circulación sea mandado al Interior de la República donde la contaminación no sea un problema, de esta manera los campesinos podrian adquirir a bajo costo un vehiculo para su trabajo pudiendo sacar el Gobierno de la circulación los vehiculos ilegales (chocolates) que hay en dichas entidades, e instalando el programa de verificación vehicular.

Estas son unas propuestas que aunadas a las medidas que el mismo Estado propone bien podrian reducir los indices de contaminación

CONCLUSIONES

1. La limitación al derecho de propiedad en el Distrito Federal que conocemos como "Hoy No Circula", es competencia de la Asamblea de Representantes.

2. La limitación al derecho de propiedad que implica el Programa "Hoy no Circula" debería estar regido en el Código Civil vigente para el Distrito Federal, inserto en el Libro Segundo en su Título Cuarto de la Propiedad en un Capítulo VII que abarcaría todo lo referente a la limitación de los vehículos.

3. La Actual Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente no reúne los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 párrafo tercero, por lo tanto no tiene fundamento jurídico bastante para regular el Programa "Hoy no Circula", por ende dicho programa no está debidamente fundado para su existencia

4.- El término modalidad está mal empleado al referirse a limitaciones o restricciones, y es que una limitación siempre va a ser una modalidad y una modalidad no siempre va a ser una limitación.

5. Otro término mal empleado es el de propiedad cuando se quiere referir al derecho de propiedad, y es que aunque parezcan iguales no lo son, toda vez que uno conjuga una serie de derechos reales y el otro sólo uno, además de que al referirse a la limitación de la propiedad se habla como si se le quitara una parte tangible a la propiedad cuando lo que se limita es algo intangible.

6. El programa "Hoy No Circula" no ha tenido los resultados deseados, esto debido a que las autoridades consideraron que limitando la circulación de una

parte del parque vehicular se iba a resolver el problema de la contaminación, y se olvidaron de darle el debido seguimiento a las demás medidas que conjunto al Programa "Hoy no Circula" se dieron a conocer aunado a la corrupción que se da en los centros de verificación vehicular.

7. Se le ha impuesto demasiada carga a los particulares poseedores o tenedores de vehículos automotores. Como mencioné en el punto anterior el Estado se olvidó de darle el debido seguimiento a las demás medidas que conjunto a este programa surgieron, y muchas de estas medidas a las cuales no se les ha dado seguimiento, le correspondían realizarlas al Gobierno del Distrito Federal (antes Departamento del Distrito Federal), ahora bien surgieron nuevas medidas para frenar la contaminación y de nuevo le correspondió solo a los particulares cumplirlas.

8. La contaminación atmosférica en el Valle de México es producto de diversos factores y no sólo de los vehículos, debido a que posee una serie de características fisiográficas y climáticas únicas que contribuyen de manera determinante en la severidad de los problemas de contaminación de la ciudad, tales como:

- Se encuentra a una altura de 2 mil 240 metros, por lo que el contenido de oxígeno del aire es 23 % menor que al nivel del mar. Esto hace que los procesos de combustión interna sean menos eficientes y produzcan por tanto una mayor cantidad de contaminantes.
- Está rodeado por las montañas de la sierra del Ajusco, Chichinautzin, Nevada, las Cruces, Guadalupe y Santa Catarina, las que constituyen una barrera física natural para la circulación del viento impidiendo el desalojo del aire contaminado fuera del valle.
- Se localiza dentro de la región central del país, por lo cual está sujeto también a la influencia de sistemas anticiclónicos generados tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico. Estos sistemas ocasionan una gran estabilidad atmosférica, inhibiendo el mezclado vertical del aire.
- Presenta con frecuencia inversiones térmicas que provocan el estancamiento de los contaminantes. Por las mañanas, la capa de aire que se encuentra en contacto con la superficie del suelo adquiere una temperatura menor que las capas superiores, por lo que

se vuelve más densa y pesada. Las capas de aire que se encuentran a mayor altura y que están relativamente más calientes actúan entonces como una cubierta que impide el movimiento ascendente del aire contaminado.

- *Recibe una abundante radiación solar debido a su latitud de 19° N, lo que hace que su atmósfera sea altamente fotorreactiva. En presencia de la luz solar, los hidrocarburos y los óxidos de nitrógeno reaccionan fácilmente para formar ozono y otros oxidantes.*

Además de diversos factores de origen antropogénico que han contribuido a agravar el problema ambiental, tales como la explosión demográfica, los patrones y modelos de desarrollo industrial, la migración e inmigración y los modelos de desarrollo urbano instrumentados.

9. debería ser más clara o específica la Ley en determinadas frases o palabras, ya que la Suprema Corte de la Nación no se siente capaz de definir las ella misma o se contradice en ocasiones. Menciono esto, porque de todos es sabido que nuestros legisladores serán políticos pero no doctos en derecho y en muchas ocasiones utilizan palabras para definir una cosa cuando en realidad tratan de expresar otra, dando origen a problemas de interpretación y como cada cabeza es un mundo, cada quien interpreta a su entender o conveniencia.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Segundo Curso, 2ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1993.

-----, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 12ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1995.

ALESSI, RENATO, Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción de la 3ª ed. Italiana Tomo II, Edit. Bosch, Barcelona, 1970.

ARCE Y CERVANTES, JOSÉ, De los Bienes, 2ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1994.

BORDA, GUILLERMO A, Manual de Derechos Reales, 3ª ed., Edit. Emilio Perrot, Buenos Aires.

BOSDRESCH, LUIS, Garantías Constitucionales, 3ª ed., Edit. Trillas, México, 1986.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, 28ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1996.

CASTRO, JUVENTINO V, Garantías y Amparo, 8ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1991.

CHAVEZ PADRÓN, MARTHA, El Derecho Agrario en México, 11ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1997.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO, Derecho Civil parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez, 4ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1994.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 32ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1993.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, 48ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1996.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano, Edit. Porrúa S.A., México, 1993.

-----, El Patrimonio, 5ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1994.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO, Estudio Sobre Garantías Individuales, 5ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1991.

MUÑOZ, LUIS, Código Civil Comentado, 2ª ed., Edit. Cárdenas, México, 1983.

-----, Derecho Civil Mexicano, Tomo II, Edit. Modelo, México, 1971.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo Segundo Curso, 16ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1995.

ZAMORA PIERCE, JESÚS, Garantías y Proceso Penal, 7ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1994.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil para el Distrito Federal

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley Ambiental del Distrito Federal

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 su zona Conurbada

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal

Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal

Suprema Corte de la Nación, La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1993.

ECONOGRAFÍA

CABANELAS, GUILLERMO, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, 21ª ed., Edit. Heliasta, Buenos Aires 1989.

PALLARES, EDUARDO. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo, 4ª ed., Edit. Porrúa S.A., México 1978.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª ed., Edit. Porrúa S.A., México 1995.

Diario Oficial de la Federación Publicado el 1º de Marzo de 1990.

Diario Oficial de la Federación Publicado el 22 de octubre de 1993

Diario Oficial de la Federación Publicado el 26 de diciembre de 1995

Diario Oficial de la Federación Publicado el 21 de septiembre de 1998

Diario Oficial de la Federación Publicado el 28 de diciembre de 1998

Gaceta Oficial del Distrito Federal Publicada el 30 de octubre de 1998.

Gaceta Oficial del Distrito Federal Publicada el 6 de noviembre de 1989.

Evans de la Cuadra, Enrique. Temas de Derecho Vol. VIII N° 1, Edit. Universidad Gabriela Mistral, Enero - Junio 1993, Santiago de Chile.

González Hernández Martín R., Revista de IAPFM, N° 19 Julio Septiembre 1993, Toluca Estado de México.

Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas publicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Indetec, 30 de Junio de 1995, Guadalajara Jalisco.

Quadri de la Torre, Gabriel, Revista de Comercio Exterior Vol. 45 N. 10, Octubre 1995, México D.F.

Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000.

INEGI, Estadísticas del Medio Ambiente México 1997