

## El Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz de Ignacio de la Llave. Algunas reflexiones\*

Tania García López\*\*  
Marisol Luna Leal\*\*\*

**RESUMEN:** Las competencias que en materia ambiental son otorgadas a los municipios mexicanos desde 1987 -año en el que se adoptó el sistema de facultades concurrentes en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, han sido poco adoptadas y valoradas por los respectivos gobiernos municipales. Regularmente son los municipios de tipo urbano (medianos o grandes) los que hacen uso de tales facultades; sin embargo, una excepción a lo anteriormente referido la encontramos en el municipio de Teocelo, Veracruz de Ignacio de la Llave, mismo que actualmente cuenta con el Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible publicado en la Gaceta Oficial del Estado Ext. Número 088 del día jueves 7 de marzo del presente año. Frente a la preocupación por reafirmar las diversas acciones pro-conservación del medio ambiente que desde el año 2000 el gobierno municipal de Teocelo y la población desarrollan; la voluntad política

**ABSTRACT:** The competences that in environmental matter are given to Mexican municipalities since 1987 -when the system of contributory faculties in article 73, fraction XXIX-G of the Political Constitution of the United Mexican States was assumed-, have been poorly adopted and appreciated by the respective municipal governments. On a regular basis, the municipalities of the urban type (medium or big) are the ones that make use of such faculties. However, an exception can be found in the municipality of Teocelo, Veracruz of Ignacio de la Llave, which currently counts on the Regulations of Environmental Protection and Sustainable Development, published in the Official Gazette of the State, Additional Number 088, dated March seventh of the current year.

Facing the concern about reinforcing the actions in support of the conservation of environment, which the municipal government of Teocelo and the population

---

\* Artículo recibido el 10 de julio de 2013 y aceptado para su publicación el 25 de octubre de 2013.

\*\* Miembro del SNI-I. Profesora con Perfil Deseable PROMEP. Especialista en temas ambientales.

\*\*\* Miembro del SNI-I. Profesora con Perfil Deseable PROMEP. Especialista en temas municipales.

para generar modificaciones a la estructura de gobierno municipal; y la decisión de hacer uso de la facultad reglamentaria municipal, el presente artículo tiene como propósito detallar y resaltar de forma genérica los aspectos más importantes y determinantes del reglamento referido, y en cuya elaboración se participó bajo dos presupuestos básicos:

a) Los antecedentes y condiciones particulares del municipio en la materia; y

b) Las condiciones que sobrepasan y limitan las capacidades de acción del municipio en cuestión, pero que a través de una estructura, interrelación con otras dependencias, y mecanismos básicos y ágiles el ejercicio en las atribuciones en materia ambiental sean eficaces y eficientes en el ámbito territorial en cuestión.

have developed since 2000, the political will to generate modifications to the structure of the municipal government, and the decision to make use of the statutory municipal faculty, this article has the purpose to detail and highlight, in a generic way, the most important and determining features of said regulations, in the elaboration of which we took part, under two basic premises:

a) The particular precedents and conditions of the municipality on this matter, and

b) The conditions that exceed and limit the capacities of action of said municipality, of which the exercise of functions in environmental matter can be more effective and efficient in the territory in question, through a structure, an interrelation with other institutions, and basic, agile mechanisms.

**Palabras Clave:** Municipio, atribuciones, reglamento, medio ambiente.

**Keywords:** Municipality, functions, regulations, environment.

**SUMARIO:** 1. Planteamiento. 2. Competencias municipales en materia ambiental. 2.1 Competencias normativas. 2.2. Competencias para elaborar políticas ambientales propias. 2.3. Competencias de participación. 2.5. Competencias por delegación. 2.6. Competencias de ejecución o gestión. 2.7 Competencias de vigilancia y control. 3. El Reglamento para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz: estructura. 3.1 Disposiciones generales. 3.2 Competencias y coordinación de acciones. 3.3 Instrumentos de política ambiental. 3.4 Prevención y control de la contaminación del agua. 3.5 Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica. 3.6 Prevención y Control de la Contaminación del suelo y de los residuos sólidos. 3.7 Prevención y el control de la contaminación por ruido, visual, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales. 3.8 Protección del patrimonio natural del municipio y desarrollo forestal sostenible. 3.9 Participación ciudadana. 3.10 Inspección y vigilancia. 3.11 Sanciones. 3.12 Recurso de reconsideración. 4. A manera de conclusiones. Implementación y perspectivas. Bibliografía.

## 1. Planteamiento

**El Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo,  
Veracruz de Ignacio de la Llave. Algunas reflexiones**

Desde 1986 que se incluyó la competencia constitucional para legislar en materia de medio ambiente, el sistema de facultades concurrentes entre los tres niveles de gobierno constituye el principio básico para la distribución de facultades ambientales en dichos niveles; la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el Congreso tiene facultad *para expedir leyes que establezcan la **conurrencia**<sup>1</sup> del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

Ahora bien, para el desarrollo de dicha competencia encontramos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en adelante LGEEPA misma que en su artículo 1º fracción VIII establece que uno de los objetivos es *definir el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX G de la Constitución.*

Y más adelante, en su artículo 4º abunda que, *La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.*

Frente a dichas disposiciones en materia ambiental; las atribuciones reconocidas al municipio, en especial la *facultad reglamentaria*<sup>2</sup> derivada del artículo 115 constitucional, fracción II párrafo segundo;<sup>3</sup> pero fundamentalmente por la vocación y cultura *pro medio ambiente* existente en el municipio de Teocelo desde hace más de una década, por Acuerdo de Cabildo<sup>4</sup> se decidió dar orden, cauce normativo, pero sobre todo continuidad a las buenas prácticas ecológicas, esto es, elaborar un reglamento en la materia en virtud de que hasta ese momento (julio de 2011) se carecía de dicho instrumento reglamentario. Las *buenas prácticas ecológicas*, o *cultura pro medio ambiente* a las que hemos hecho referencia en líneas anteriores básicamente consisten en una serie de acciones, programas, campañas, y eventos

---

<sup>1</sup> Énfasis añadido.

<sup>2</sup> Respecto a dicha facultad reglamentaria debemos recordar ciertas limitaciones tales como que, 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente. Dichas prohibiciones derivadas de la jurisprudencia dictada con motivo de la Controversia constitucional 14/2000. Promovida por el Estado Libre y Soberano de Oaxaca en 2001.

Jurisprudencia, P./J. 132/2001, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, pleno, XV, enero 2002, pág. 1041

<sup>3</sup> Dicho párrafo, como sabemos, establece la facultad de los Ayuntamientos para aprobar sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas

<sup>4</sup> Julio de 2012.

que caracterizan y distinguen al municipio de Teocelo, al respecto, brevemente señalamos las siguientes:

✚ Planta de Lombricomposta: Única en su tipo en el Estado de Veracruz, misma que para su funcionamiento cuenta con el participación activa de la población en la separación y entrega clasificada de residuos. El municipio, para el servicio de recolección cuenta con dos vehículos para residuos inorgánicos, y uno para orgánicos. La planta diariamente recibe cerca de 2,500 kg. de residuos orgánicos, los cuales pasan por el proceso de recepción, picado, pre-composteo, inyección de lombriz, cosecha, secado y envasado, para finalmente obtener el abono orgánico que han denominado *humusteo* y que comercializan en viveros de plantas.

✚ Implementación del *Programa para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos*. Dicho programa elaborado con el asesorado por la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Veracruzana, mismo que ha permitido al municipio iniciar la gestión de recursos económicos ante la SEDEMA y la SEMARNAT, toda vez que responde a los lineamientos de estas dos instancias, así como a la RED REGIONAL CENTRO GOLFO (GIRE SOL).

✚ Implementación del *Proyecto: "Actualización de la Estrategia Veracruzana de Educación Ambiental: Hacia la integración de Programas municipales de Educación ambiental"*. Dicho proyecto ha permitido definir las estrategias de educación ambiental formal y no formal a aplicar en los próximos años en el municipio de Teocelo, con el propósito de impulsar la participación de los distintos sectores de la población en coordinación con autoridades locales, dependencias de la administración pública estatal y federal e instituciones educativas.

✚ Elaboración del *Plan de Acción Climática Municipal PACMUN*, impulsado en México por ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, financiado por la Embajada Británica en México.

✚ Membresía a la Red Regional Centro Golfo (GIRE SOL), dicha red tiene como propósito formar promotores ambientales en materia de prevención y gestión integral de residuos sólidos. Esta red es iniciativa de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

✚ Campañas pro-medio ambiente entre las que destacan:<sup>5</sup>

**Energía de la gente:** Consiste **Recicla tu navidad:** Acopio de **Reciclón** de **electrónicos:**

---

<sup>5</sup> <http://www.municipiodeteocelo.gob.mx/ecologia/> Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013.

**El Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo,  
Veracruz de Ignacio de la Llave. Algunas reflexiones**

en el acopio de aceite comestible usado para la producción de biodiesel.

**Acopio de Pilas:** Por ser un residuo de manejo especial, se colectan en contenedores y se entregan a la Secretaría para su disposición final.

**Cero unicef.** Se promueve el uso del unicef en la venta de comida y fiestas.

árboles de navidad para su reciclaje. En coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y recursos naturales.

**Barre tu frente.** Se promueve la limpieza de los frentes de las casas, y aceras que les corresponde.

**Pon tu huella.** Brigada integrada por directores de diferentes áreas, para informar casa por casa a la ciudadanía en temas ambientales.

**Cambia ya;** Promueve el uso de bolsas verdes, para disminuir el consumo de bolsas de plástico.

Acopio de aparatos electrónicos para evitar que su destino final sea el relleno sanitario.

**Menos carteles.** Disminución de contaminación visual.

**Recicla tu medicamento:** Acopio de medicamento caduco, para evitar que contamine el agua.

 **Eventos ambientales:**<sup>6</sup>

**Eco-Reto.** Concurso ecológico dirigido a las escuelas públicas del Municipio de Teocelo y localidades, de todos los niveles educativos. Consiste en la colecta de material reciclable: plástico, aluminio y papel con el propósito que tales materiales se depositen en relleno sanitario.

**Desfile de modas con material reciclado.** Con el objetivo de fomentar una cultura de la reutilización, que pretende el reconocimiento de la expresión de los participantes y la difusión del arte. Se realiza anualmente en 2 categorías: niños y adultos de toda la región.

No omitimos señalar que los diversos programas, proyectos, campañas y eventos pro-medio ambiente han sido referentes para que al municipio de Teocelo se le haya distinguido con la entrega de diversos premios y reconocimientos, entre los que destacan,<sup>7</sup> el *Premio a la Sustentabilidad* otorgado por la ICLEI (Gobierno británico); el *Reconocimiento* con el 100% de puntos por el *Programa Agenda desde lo Local*;<sup>8</sup> el *Reconocimiento* de la Asociación Mundial Protectora de Animales; el *Premio Estatal al Medio Ambiente – 2002*; *Premio Nacional de Gobierno y Gestión Local-2002*; y *Premio Nacional Limpiemos nuestro México – 2008*. Asimismo, es el primer municipio del País en haber elaborado su *Plan de Cambio Climático*; es el primer municipio en el Estado en entregar su *Plan Integral de Separación de Residuos a 2025*; y primer municipio en el Estado en declararse *libre de cultivos transgénicos*.

---

<sup>6</sup> *Ídem*

<sup>7</sup> <http://www.municipiodeteocelo.gob.mx/ecologia/> Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013.

<sup>8</sup> Este reconocimiento será entregado en diciembre del año en curso.

Ahora bien, bajo el escenario normativo y fáctico referidos, el punto de inicio fue hacer uso de las diversas competencias que en materia ambiental posee el municipio con el propósito de delinear las diversas etapas por las que debe discurrir la protección del medio ambiente, esto es, la planeación, la ejecución; y, por otra parte, la imposición de sanciones, con sus respectivos medios de impugnación.

## 2. Competencias municipales en materia ambiental

De conformidad con la LGEEPA y las diversas normas sectoriales que en materia ambiental se han adoptado en nuestro País, las competencias municipales en materia ambiental son amplias y diversas, mismas que tradicionalmente se clasifican de la siguiente manera:

### 2.1 Competencias normativas

Son aquéllas que permiten al municipio regular las actividades económicas que se desarrollan en su territorio para prevenir y controlar la contaminación; asimismo, para establecer los criterios de protección de los recursos naturales del municipio.

Hay competencias propias del municipio, como son las relativas a todo lo concerniente con los residuos sólidos urbanos, mismas que algunos autores califican como *servicios o actividades de ejercicio obligatorio del municipio*, y otras, que pueden confundirse con las *competencias de ejecución o gestión ambiental* puesto que éstas últimas implican, en ocasiones, la posibilidad de dictar ordenanzas locales que detallen requisitos y condiciones de uso.

A pesar de lo anterior, hay quien considera que los municipios no tienen facultades normativas; por ejemplo, González Márquez al respecto sostiene que, *los municipios no tienen facultad regulatoria alguna, mientras que las entidades federativas sólo poseen aquéllas que de suyo son, según una interpretación ortodoxa de la Constitución, de carácter local. . .*<sup>9</sup>

Lo que no existe, a nuestro juicio, son competencias exclusivas del municipio de carácter normativo; las facultades normativas municipales en materia ambiental son normalmente compartidas, es decir, no recaen en su totalidad y de forma excluyente bajo este nivel de gobierno, además de que deben ajustarse a los criterios y lineamientos establecidos en la correspondiente legislación federal y estatal.

---

<sup>9</sup> González Márquez, J. J., *Teoría del Derecho Ambiental*, Vol. I, Instituto Mexicano de Investigaciones en Derecho Ambiental, México, 2009, p. 134.

## **2.2 Competencias para elaborar políticas ambientales propias**

Son las facultades destinadas a diseñar y ejecutar tanto políticas ambientales generales, como aquéllas que recaen sobre los diferentes recursos ambientales dentro de su territorio, siempre y cuando, sean congruentes con las políticas públicas federales y estatales correspondientes.

## **2.3 Competencias de participación**

Lozano Cutanda las describe como aquellas destinadas *a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*,<sup>10</sup> por lo que aún cuando un asunto, por ejemplo, la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades dentro de un territorio, corresponda a la Federación o al estado, el municipio podrá participar en el mismo.

## **2.4 Competencias por delegación**

Son aquéllas que, sin recaer *a priori* dentro del ámbito competencial del municipio, son asumidas por éste, normalmente tras un acuerdo de coordinación.

## **2.5 Competencias de ejecución o gestión**

Dentro de éstas competencias se encuentra todo aquello que corresponde ejecutar o gestionar al municipio para la protección de los recursos naturales dentro de su territorio. Se incluyen los planes de ordenación, las declaraciones de usos y destinos del suelo, de acuerdo a la normativa federal o estatal y se extiende, en ocasiones, a la adopción de ordenanzas locales al efecto, por lo que a veces podrían confundirse con las competencias normativas, como ya hemos señalado. Son, quizá, las más numerosas de acuerdo al ordenamiento ambiental mexicano, junto con las competencias de vigilancia y control.

## **2.6 Competencias de vigilancia y control**

Se refieren a todas aquellas facultades para vigilar y controlar el cumplimiento de las diferentes normas ambientales en el municipio, tanto federales, estatales y municipales.

Hay que tomar en cuenta que el ejercicio de todas estas competencias requiere de un buen número de acciones a nivel municipal que implican la existencia de instituciones y dependencias encargadas de estos asuntos, con necesidades de

---

<sup>10</sup> Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, 11ª Edición, La Ley, Madrid, 2010, p. 58.

presupuesto y organización que, en muchas ocasiones, sobrepasan los medios existentes para estos fines a nivel municipal. Por ello, es necesario que la regulación ambiental municipal se adecúe al presupuesto, tamaño y disponibilidad de recursos humanos de los municipios. Así, en el *Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz* se consideró que estábamos frente a un municipio pequeño,<sup>11</sup> que los recursos económicos,<sup>12</sup> humanos y técnicos son escasos; razón por la cual se buscó que la norma no exigiese un aumento desproporcionado que afectara la dotación presupuestal del mismo; pero que a su vez existiera la estructura orgánica suficiente para la debida aplicación del instrumento normativo en cuestión, en tal sentido, se reconocen como autoridades al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, al Director de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como a los inspectores ambientales.

### **3. El Reglamento para la Protección Ambiental y el desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz: estructura**

Por cuanto se refiere a la estructura y temas desarrollados en el Reglamento para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz (RPADS) tenemos que este se integra por 162 artículos, divididos en doce capítulos, y tres artículos transitorios. Los capítulos referidos son los siguientes:

- ✚ Capítulo Primero. Disposiciones generales.
- ✚ Capítulo Segundo. Competencia y coordinación de acciones.
- ✚ Capítulo Tercero. De los instrumentos de política ambiental.
- ✚ Capítulo Cuarto. De la prevención y el control de la contaminación del agua.
- ✚ Capítulo Quinto. De la prevención y el control de la contaminación atmosférica.
- ✚ Capítulo Sexto. De la prevención y el control de la contaminación del suelo y de los residuos sólidos.
- ✚ Capítulo Séptimo. De la prevención y el control de la contaminación por ruido, visual, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales.
- ✚ Capítulo Octavo. Protección del patrimonio natural del municipio y desarrollo forestal sostenible.

---

<sup>11</sup> El municipio de Teocelo, Veracruz de Ignacio de la Llave, según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) cuenta con 16,327 habitantes. Véase en:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/ResultadosR/CPV/Default.aspx?texto=teocelo,%20veracruz>  
Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013.

<sup>12</sup> De conformidad con la Ley No. 762 de Ingresos del Municipio de Teocelo, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2013 publicada en la Gaceta Oficial Núm. 450 del martes 25 de diciembre de 2012, Tomo CLXXXVI, se prevé un ingreso total por la cantidad de \$21,797.682.08 de los cuales únicamente \$3,884,129.56 son provenientes de recursos propios.



**El Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo,  
Veracruz de Ignacio de la Llave. Algunas reflexiones**

- ✚ Capítulo Noveno. Participación ciudadana.
- ✚ Capítulo Décimo. Inspección y vigilancia.
- ✚ Capítulo Undécimo. Sanciones.
- ✚ Capítulo Duodécimo. Recurso de reconsideración

En los apartados subsecuentes se hará una breve descripción de cada uno de los capítulos señalados.

### **3.1 Disposiciones generales**

En este apartado se describe el objetivo y la finalidad del reglamento es cuestión, las definiciones de los principales conceptos incluidos en ésta, los mecanismos para su aplicación e interpretación, además de los principios que sirven de base para la regulación contenida en ella. En otros términos, el objeto fundamental del RPADS es, establecer las normas, criterios, instrumentos y principios para el desarrollo sostenible y la protección ambiental en Teocelo, bajo lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley número 62 Estatal de Protección Ambiental del estado de Veracruz- Llave, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley de Pesca y Acuacultura Sustentables para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la legislación sectorial ambiental federal y estatal y sus respectivos reglamentos, en las materias que son de competencia municipal.

### **3.2 Competencias y coordinación de acciones**

En este capítulo se enumeran cincuenta competencias municipales, de acuerdo a lo dispuesto en la LGEEPA y en la normativa sectorial. Se incluye también lo referente a la celebración de convenios de coordinación por parte del municipio, aunque más adelante, en los capítulos que regulan los diferentes aspectos para la prevención y el control de la contaminación de los recursos se abunda sobre ellos, conscientes de que en muchas ocasiones dichos convenios constituyen la única respuesta jurídica a determinados problemas ambientales.

Algunas de las cincuenta competencias referidas son las relativas a:

La Preservación y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal;

La aplicación las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y el 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

- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el medio ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con la legislación aplicable;
- La Participación en el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, reusó, tratamiento y disposición final de residuos y materiales peligrosos en el territorio municipal, conforme a los acuerdos de coordinación que se celebren con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- La creación y administración de las zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;
- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, en el ámbito de sus competencias;
- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;
- La promoción de la participación de la sociedad y los grupos no gubernamentales en materia ambiental en acciones de preservación, mejoramiento y educación ambiental, a fin de desarrollar una conciencia ambiental pública y promover el conocimiento y cumplimiento de este reglamento;
- que no sean de jurisdicción federal;
- La autorización, condicionamiento, o negación del funcionamiento de los sistemas o actividades de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reusó, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos conforme a la normatividad ambiental vigente; así como inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las autorizaciones que expida;
- La promoción de la instalación de centros de acopio de residuos sólidos no peligrosos que puedan ser reutilizados o reciclados, así como la formulación y promoción de programas de reutilización y reciclaje de dichos residuos;
- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;
- La formulación y ejecución de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático;
- Otorgar, condicionar, negar y revocar los permisos, licencias y autorizaciones derivadas del RPAD, siempre y cuando sean de su competencia.

### **3.3 Instrumentos de política ambiental**

Dos de los instrumentos fundamentales de política ambiental municipal recogidos y desarrollados en el RPADS son el ordenamiento ecológico del territorio, así como los instrumentos económicos en materia ambiental.

Por cuanto se refiere al ordenamiento ecológico del territorio, al municipio le corresponde la formulación, evaluación y, en su caso, modificación del programa de ordenamiento ecológico local, el cual debe ser congruente con el programa de desarrollo urbano del municipio. Este programa va dirigido, como dispone la LGEEPA, a *planear, programar y evaluar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio del municipio.*

En cuanto a los instrumentos económicos en materia ambiental, estos se definen en el artículo 22 de la LGEEPA, la cual distingue entre:

- Instrumentos fiscales;
- Instrumentos financieros; e
- Instrumentos de mercado.

Todos estos instrumentos pueden ser desarrollados a nivel municipal, por lo que han sido recogidos en el Reglamento.

Los instrumentos económicos, según la OCDE, podrían definirse como los mecanismos *que influyen sobre los costes y beneficios de las diversas opciones entre las que pueden elegir los agentes económicos, incentivando a dirigir o modificar sus acciones en un sentido favorable para el medio ambiente.*<sup>13</sup>

El municipio puede desarrollar y aplicar los instrumentos económicos de carácter fiscal que, de acuerdo a la normativa fiscal, sean de competencia municipal. Dichos instrumentos fiscales: gravámenes y estímulos fiscales deberán dirigirse a la consecución de los objetivos de la política ambiental municipal.

Asimismo, es posible diseñar, desarrollar y aplicar en el municipio los instrumentos económicos de carácter financiero que, de acuerdo a la legislación aplicable, sean de competencia municipal. Estos instrumentos financieros: fondos, fideicomisos créditos, fianzas, seguros de responsabilidad civil, deberán dirigirse a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para lapreservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

---

<sup>13</sup> OCDE, Taxation and the Environment, Complementary Policies, Francia, 1993.

Por último, en relación a los instrumentos económicos de mercado: concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental, estos deberán dirigirse, también, a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

### **3.4 Prevención y control de la contaminación del agua**

En materia de prevención y control de la contaminación del agua, las facultades del municipio se centran en prevenir y controlar las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores de competencia municipal provenientes de establecimientos mercantiles y de servicios; y en su caso de autorizar, a quienes generen descargas de aguas residuales a dichos cuerpos receptores el cumplimiento de los límites máximos permisibles que establezcan las normas oficiales mexicanas y las normas oficiales estatales.

Además, debe existir a nivel municipal un organismo operador del agua potable, sistema de drenaje y alcantarillado,<sup>14</sup> el cual debe ajustarse a las disposiciones establecidas en la Ley de Aguas Nacionales, en lo relativo a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas que tiene asignadas.

El artículo 115 de la Constitución establece que, dentro de las funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los municipios están los relativos a agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales.

En el *Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz*, se dedicaron varios artículos a regular el uso y consumo de agua por los beneficios de café, industria esta muy presente en el municipio.

El cobro de derechos en materia de aguas por concepto de servicio de agua y alcantarillado constituye uno de los instrumentos fiscales en materia ambiental más antiguo en el país.

Las bases para el cobro de estos derechos las encontramos en el artículo 21 del RPADS que se refiere, como ya hemos apuntado, a los instrumentos fiscales, así

---

<sup>14</sup> Los municipios pueden prestar el servicio directamente o a través de un organismo descentralizado o paraestatal.

como en los artículos 29 y 31, contenidos dentro del capítulo para la prevención y el control de la contaminación de las aguas; en dicho tenor la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado y sobre el particular refiere que, *existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional...*<sup>15</sup>

### **3.5 Prevención y control de la contaminación atmosférica**

La prevención y el control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas o móviles que no sean del orden federal o estatal está a cargo del municipio.

Esta facultad se plasma, esencialmente, en la verificación de emisiones de automóviles de conformidad con la normatividad ambiental vigente, en la adopción de programas de verificación vehicular y en la ordenación de la circulación vehicular por cuestiones ambientales.

Desde el año 2011 la LGEEPA en su artículo 8 estableció que el municipio tiene, junto con los estados y la federación competencias para formular y ejecutar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. La Ley General de Cambio Climático del año 2012 especifica en su artículo 9 las facultades municipales en esta materia, entre ellas, *Formular, conducir y evaluar la política municipal de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal*. En el RPADS se hace referencia expresa a la prohibición de combustión a cielo abierto para eliminar basura, así como para secar café, ambas prácticas, de conformidad en el estudio del contexto fáctico, sumamente arraigadas en el municipio.

### **3.6 Prevención y control de la contaminación del suelo y de los residuos sólidos**

Los residuos sólidos urbanos son de exclusiva competencia del municipio, como ya hemos mencionado. Esta competencia supone que el municipio debe encargarse de recolectar y tratar los residuos sólidos urbanos que se generen en el mismo; implica la instalación en el territorio municipal de sitios de disposición final de residuos no peligrosos, así como de centros o estaciones de transferencia de los mismos.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos vigente, *corresponde a los municipios, ...las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final ...* Es posible que los municipios contraten el

---

<sup>15</sup> Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Octubre de 2000, Pág. 349.

servicio de la gestión de residuos en su municipio, además de que también pueden utilizar instrumentos económicos que recaigan sobre su generación.

### **3.7 Prevención y el control de la contaminación por ruido, visual, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales**

En el capítulo respectivo se regulan los tipos de contaminación referidos en el título siempre y cuando, sean generados por fuentes móviles que no sean de competencia federal o estatal, así como por fuentes fijas estacionarias en establecimientos mercantiles o de servicios.

Es habitual que se solicite, para actividades que puedan generar estos tipos de contaminación, una licencia ambiental municipal, en la cual se fijan las condiciones particulares de emisión.

### **3.8 Protección del patrimonio natural del municipio y desarrollo forestal sostenible**

Los municipios tienen facultades para emprender acciones de preservación y restauración de los recursos del patrimonio natural del municipio, cuyo cuidado no esté reservado a la federación o al gobierno del estado.

Los mecanismos con los que cuenta el municipio para tal efecto son:

- De ordenamiento ecológico del territorio;
- De promoción y gestión de áreas naturales protegidas,
- De protección de la calidad del paisaje urbano y rural;
- De protección de la flora y fauna silvestres;
- De promoción de acciones de desarrollo forestal sustentable; y,
- De promoción de la formación de organismos públicos o privados para la administración de parques urbanos y zonas de conservación ambiental en los centros de población.

Todos ellos considerados en el RPADS; ahora bien, la administración de los parques y jardines públicos que se establezcan dentro del territorio municipal es una de las áreas tradicionales de gestión ambiental municipal.

Las áreas naturales protegidas de jurisdicción municipal, de acuerdo a la LGEEPA, son las zonas de preservación ecológica de los centros de población; los parques ecológicos municipales; y aquellas áreas que el municipio establezca a fin de proteger su patrimonio natural.

### **3.9 Participación ciudadana**

El artículo 120 y subsecuentes del RPADS relativos a la participación ciudadana tienen como propósito fundamental fomentar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental municipal; en el fomento del desarrollo sustentable del municipio, así como en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente, a través de las acciones que, para tales efectos, lleve a cabo la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ejemplo, promover:

- ✚ La elaboración y ejecución de programas y campañas destinadas a involucrar a la población en la problemática de la contaminación ambiental, sus consecuencias y los medios para prevenirla, controlarla y abatirla;

- ✚ La realización, a través de los medios masivos de comunicación, de campañas de información sobre los problemas de contaminación ambiental que incidan en el municipio, así como de las medidas necesarias para su abatimiento, propiciando la formación de una conciencia ecológica en todos los sectores de la comunidad;

- ✚ La celebración de eventos de promoción ambiental en los planteles educativos radicados en el Municipio, especialmente destinados a crear en la niñez y la juventud, cultura y conciencia ecológica;

- ✚ A través del programa que diseñe para tal fin, la regularización documental y operativa de establecimientos, servicios o instalaciones y, en especial, de los beneficios de café, para cuyo efecto difundirá los requisitos, trámites y obligaciones materia del RPADS; entre otras.

Por otra parte, en este capítulo también se considera la posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar ante la Dirección de la material los hechos, actos u omisiones que produzcan desequilibrio ecológico o daños al ambiente, mediante un escrito de redacción libre que contenga los datos mínimos de identificación correspondiente.

Este capítulo lo consideramos de vital importancia, toda vez que a partir de tales disposiciones se consolidaran las diversas acciones pro-medio ambientes enlistas en líneas anteriores.

### **3.10 Inspección y Vigilancia**

La vigilancia del cumplimiento del RPADS en coordinación con las dependencias que resulten competentes y en los términos de los acuerdos que al efecto se celebren está a cargo de la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por conducto del cuerpo de inspectores, mismos que realizarán visitas de inspección en los establecimientos, servicios, instalaciones y obras cuyas actividades sean en materia ambiental. Para la práctica de las referidas visitas de inspección, la Dirección debe emitir la orden escrita, debidamente fundada y

motivada, en la que señale el personal facultado para realizar la diligencia; el lugar o zona a inspeccionarse; el objeto y alcance de la misma y el nombre y firma de la autoridad que expide la orden.

Durante la práctica de la diligencia, el inspector levantará un acta circunstanciada en la que se harán constar los hechos u omisiones observados en el desarrollo de la inspección, dándosele intervención a la persona con la que se entienda la diligencia para que exponga lo que a su derecho convenga, lo que también se asentará en el acta correspondiente. Concluido el levantamiento del acta circunstanciada, ésta será firmada por el inspector, la persona con quien se atiende la inspección y los testigos. En caso de que la persona con la que se entendió la diligencia o los testigos se negaren a firmarla, así se hará constar en el acta sin que ello afecte la validez de la misma. Al término de la diligencia se hará entrega de copia del acta a la persona con la que se haya entendido, asentándose tal circunstancia en el cuerpo de la misma.

El propietario o representante legal del establecimiento, obra o actividad inspeccionada, podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que considere convenientes ante la Dirección, en un plazo de tres días hábiles posteriores a la inspección; vencido dicho término, se tendrá por precluido su derecho para hacerlo con posterioridad y se procederá dentro de los veinte días siguientes a dictar la resolución administrativa correspondiente.

La resolución administrativa correspondiente será notificada al propietario o representante legal del establecimiento, obra o actividad en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo. En dicha resolución se precisarán los hechos constitutivos de infracción, las sanciones impuestas por tal concepto en los términos del RPADS, y se señalarán o adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, otorgando un plazo al infractor para satisfacerlas.

Cuando se trate de una segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer las sanciones que procedan por reincidencia conforme a las disposiciones establecidas en el propio RPADS. En los casos que proceda, la Dirección hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de los actos u omisiones constatados que pudieran ser constitutivos de uno o más delitos.

### **3.11 Sanciones**

Si bien es cierto que los habitantes de Teocelo son poseedores de una cultura de



prevención y conservación del medio ambiente; que son municipio ejemplo en el estado de Veracruz; por la propia naturaleza de todo reglamento; así como para reforzar conductas positivas, las sanciones que se consideran para los casos de incumplimiento de las diversas disposiciones establecidas son, la amonestación; la multa; la clausura temporal o parcial, total o definitiva; la revocación de la licencia ambiental municipal; y, la reparación del daño ambiental.

### **3.1.2. Recurso de reconsideración**

Los artículos 159 y siguientes regulan lo relativo al recurso de reconsideración mismo que puede ser interpuesto contra resoluciones o actos dictados, principalmente por la Dirección del ramo, y se estime que estos han causado agravios. Dicho recursos se puede interponer directamente ante la autoridad que emitió la resolución o acto impugnado, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Es importante destacar que en la interposición del recurso se puede solicitar la suspensión del acto recurrido, y la autoridad puede ordenar la suspensión respectiva, siempre y cuando, el recurso sea procedente; no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, salvo que se otorgue garantía; y en tratándose de multas, el recurrente garantice el interés fiscal.

## **4. A manera de conclusiones. Implementación y perspectiva**

La aprobación en Cabildo del RPADS, su entrada en vigor, y la correspondiente creación de la Dirección Municipal de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible en Teocelo, Veracruz de Ignacio de la Llave, representa un paso hacia la consolidación de una cultura, o, costumbre *pro-medio ambiente* en el municipio multireferido, toda vez que dicho reglamento legitima las acciones y actos de la autoridad municipal en la materia; otorga certeza jurídica a la población; asimismo, pretende conducir a las futuras administraciones municipales a mantener políticas y acciones tendientes a la conservación del medio ambiente.

Una cuarta bondad del RPADS es que dicho instrumento normativo es un excelente vehículo para la captación de recursos económicos cuando se infrinja alguna de sus disposiciones, y la autoridad haga uso de las sanciones previstas en dicho reglamento, en otros términos, incremento de *aprovechamientos* por concepto de *multas administrativas*. Paralelo a lo anterior, por la expedición del reglamento en

referencia (así como de otros reglamentos en materias de competencia municipal)<sup>16</sup> el municipio de Teocelo se ubica como un municipio apegado a la legalidad, todo vez que no es usual que un municipio semi-rural como el que nos ocupa, haga uso de la facultad reglamentaria otorgada a los municipios.<sup>17</sup>

Finalmente tres reflexiones, primera, fue evidente que la fuerza de la *costumbre* actúo como un impulso importante para crear la norma, en este caso el RPADS. Situación contraria a lo que habitualmente acontece, esto es, que primero se crea la norma, el derecho vigente, pero que en muchas ocasiones materialmente carece de positividad. Segunda, el puntual cumplimiento de las diversas disposiciones establecidas en el RPADS, y cuando corresponda, la aplicación de sanciones será un reto para el cual el Ayuntamiento debe no solo poseer voluntad política, sino también, brindar capacitación al personal que será encargado de realizar las inspecciones de verificación y conducir el procedimiento jurídico ya indicado en líneas anteriores. Y, tercera, una posible “amenaza” para la debida observancia del RPADS, serán los cambios de administraciones municipales, esto es, la disposición-voluntad-interés que los Ediles posean sobre el tema ambiental, y la necesidad de protegerlo.

---

<sup>16</sup> También publicados en la Gaceta Oficial del Estado Ext. Número 088 del día jueves 7 de marzo del presente año, tales como el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, de *Protección Civil*, de *Protección Animal*, de *Seguridad Pública*, entre otros.

<sup>17</sup> De conformidad con un sondeo realizado para la elaboración de un artículo sobre el particular, en nuestra entidad, los motivos principalmente son, porque no se estima necesaria la existencia de dichos Reglamentos Municipales; porque se desconoce el procedimiento legislativo correspondiente; porque la tarifa de pago en la Gaceta Oficial para publicación de reglamentos municipales es alta, entre otras.

## Bibliografía

- González Márquez, Juan José, *Teoría del Derecho Ambiental*, vol. I, México. Instituto Mexicano de Investigaciones en Derecho Ambiental, México, 2009.
- Lozano Cutanda Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, 11ª edición, La Ley, Madrid, 2010.
- OCDE, *Taxation and the Environment. Complementary Policies*, Francia, 1993.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley No. 762 de Ingresos del Municipio de Teocelo, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2013.
- Reglamento de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del municipio de Teocelo, Veracruz de Ignacio de la Llave.

## Internet

- <http://www.municipiodeteocelo.gob.mx/ecologia/> Fecha de consulta: 21 de octubre de 2013.
- <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/ResultadosR/CPV/Default.aspx?texto=teocelo,%20veracruz>