

El procedimiento administrativo sancionador de la ASEA en materia de seguridad industrial: equilibrio entre eficacia regulatoria y debido proceso

Manzanero & Asociados, Estudio Legal

I. Introducción

El sector hidrocarburos en México constituye una de las actividades económicas de mayor sensibilidad social, ambiental y de seguridad nacional, dado el riesgo inherente a la exploración, extracción, transporte, almacenamiento y expendio de sustancias peligrosas. La Reforma Energética de 2013 no se limitó a modificar el régimen de participación de particulares en la cadena de valor petrolera, sino que trajo consigo la necesidad de crear un aparato regulatorio especializado capaz de supervisar técnicamente actividades que, por su naturaleza, escapan a la capacidad de fiscalización tradicional de las dependencias ambientales o industriales genéricas. De ahí surge la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en México que regula y supervisa la seguridad industrial, operativa y la protección ambiental en todo el sector de hidrocarburos, dotado de autonomía técnica y de gestión, cuya función no se agota en la emisión de normatividad técnica, sino que se extiende a la vigilancia de su cumplimiento y, en su caso, a la imposición de sanciones administrativas.

El procedimiento administrativo sancionador que instruye la ASEA reviste particular interés doctrinal por una tensión que le es consustancial: por un lado, la necesidad de dotar a la autoridad de facultades ágiles y técnicamente robustas para prevenir riesgos catastróficos —derrames, explosiones, contaminación de acuíferos—; por otro, la exigencia constitucional de que todo acto de molestia respete las garantías de legalidad, audiencia y debido proceso reconocidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta tensión se agudiza por el hecho de que buena parte de la valoración técnica que sustenta la imposición de una sanción —el grado de riesgo, la gravedad del incumplimiento a una Norma Oficial Mexicana, la suficiencia de las medidas correctivas— descansa en criterios altamente especializados, frente a los cuales el particular regulado enfrenta una asimetría probatoria considerable.

El presente ensayo tiene por objeto analizar la estructura y el funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador de la ASEA, identificando su marco normativo, sus etapas

procedimentales y las garantías que lo rigen, para finalmente examinar si el diseño institucional vigente logra un equilibrio adecuado entre eficacia regulatoria y debido proceso, o si, por el contrario, la discrecionalidad técnica de la Agencia representa un área de vulnerabilidad para los derechos del gobernado que amerita revisión legislativa o jurisprudencial.

II. Naturaleza jurídica de la ASEA

La ASEA fue creada por mandato del artículo Décimo Noveno transitorio del decreto de reforma constitucional en materia energética de 2013, y desarrollada mediante ley propia publicada el 11 de agosto de 2014. Se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que significa que, si bien carece de personalidad jurídica propia, la ley le confiere autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones. Esta autonomía se traduce en la posibilidad de emitir Normas Oficiales Mexicanas específicas del sector, así como en la facultad de sustanciar y resolver, sin intervención jerárquica directa de la Secretaría, los procedimientos de verificación y sanción derivados de su función supervisora.

Esta configuración híbrida —desconcentración administrativa con autonomía técnica— resulta relevante para el análisis sancionador porque la Agencia actúa simultáneamente como emisora de la norma técnica, verificadora de su cumplimiento y juzgadora en sede administrativa de su inobservancia. Dicha concentración de funciones, común en los órganos reguladores contemporáneos, plantea desde el inicio un cuestionamiento sobre la imparcialidad estructural del procedimiento, que debe compensarse mediante garantías procesales robustas y por el control judicial posterior.

III. Marco normativo del procedimiento sancionador

El régimen sancionador de la ASEA no cuenta con un cuerpo procedimental autónomo completo, sino que se integra de manera sistemática a partir de varias fuentes. La Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos establece las atribuciones sustantivas de verificación y sanción, mientras que el Reglamento Interior de la Agencia distribuye estas competencias entre sus unidades administrativas. La Ley del Sector Hidrocarburos, por su parte, impone a asignatarios y contratistas la obligación de sujetarse a la regulación que emita la Agencia, generando así el vínculo entre incumplimiento técnico e infracción administrativa.

Ante la ausencia de reglas procedimentales propias y suficientes, opera de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que aporta el esquema general de notificaciones, plazos, medios de prueba y requisitos de fundamentación y motivación de los actos de autoridad. A este entramado se suma el catálogo de Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la propia ASEA, que constituyen el parámetro técnico objetivo cuyo incumplimiento detona el procedimiento, y, cuando el incumplimiento genera daño al ambiente, la Ley General de Responsabilidad Ambiental, que introduce un régimen de reparación adicional al meramente sancionador.

IV. Desarrollo del procedimiento

El procedimiento sancionador de la ASEA sigue, en términos generales, una secuencia común a los procedimientos administrativos sancionadores mexicanos, aunque con particularidades derivadas de la naturaleza técnica de la materia. Inicia con una visita de verificación —ordinaria o motivada por denuncia— en la que el personal habilitado de la Agencia constata en campo el estado de las instalaciones frente a la normatividad aplicable. De esa visita deriva un acta circunstanciada que documenta hechos, mediciones y evidencia técnica, y en la cual el regulado tiene derecho a manifestar lo que a su interés convenga desde ese momento.

Cuando el acta revela elementos suficientes para presumir una infracción, la Agencia emite el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, acto que debe precisar con claridad los hechos imputados, su encuadramiento normativo y el plazo con que cuenta el particular para ofrecer pruebas y formular alegatos. Esta etapa constituye el núcleo de la garantía de audiencia y, por ello, cualquier deficiencia en la notificación o en la precisión de los hechos imputados es susceptible de generar la nulidad del procedimiento en sede jurisdiccional. Sustanciada la defensa, las áreas técnicas de la Agencia valoran el grado de riesgo generado, la gravedad de la conducta, la reincidencia y las medidas correctivas adoptadas, elementos que sirven de base para la individualización de la sanción en la resolución final, la cual puede consistir en amonestación, multa, clausura temporal o definitiva, revocación de permisos o licencias, o bien en el sobreseimiento del procedimiento cuando no se acredita la infracción.

V. Garantías del gobernado

El diseño del procedimiento incorpora las garantías mínimas exigidas por el artículo 14 constitucional: notificación previa y personal del inicio del procedimiento, oportunidad real de ofrecer y desahogar pruebas, y emisión de una resolución debidamente fundada y motivada

que dé respuesta a los argumentos planteados. No obstante, la efectividad práctica de estas garantías depende en gran medida de la capacidad técnica del particular para controvertir hallazgos que, por su complejidad —modelos de dispersión de contaminantes, cálculos de integridad mecánica de ductos, análisis de riesgo cuantitativo—, exigen conocimientos especializados que no siempre están al alcance de la defensa, particularmente en el caso de operadores de menor escala frente al aparato técnico institucional de la Agencia.

Esta asimetría técnica constituye, en la práctica, una tensión relevante entre la garantía formal de audiencia y su ejercicio material, pues de poco sirve el derecho a ofrecer pruebas periciales si el particular carece de los recursos económicos o del tiempo procesal suficiente para contrarrestar un dictamen técnico institucional que goza, de facto, de una presunción reforzada de validez ante la propia autoridad que lo emite.

VI. Problemas prácticos y discrecionalidad técnica

Uno de los principales retos del régimen sancionador de la ASEA radica en la amplitud de los conceptos técnicos indeterminados que utiliza la normatividad aplicable —"riesgo significativo", "afectación grave", "medidas suficientes"— cuya calificación queda, en primera instancia, en manos exclusivas de la propia Agencia. Esta discrecionalidad técnica, si bien inevitable en un régimen regulatorio especializado, puede traducirse en inconsistencia de criterios entre distintos procedimientos, en tiempos de resolución que se extienden más allá de lo razonable, y en una carga probatoria de facto invertida hacia el particular, quien debe demostrar la inexistencia del riesgo calificado por la autoridad más que ésta acreditar plenamente su existencia.

A ello se suma que los recientes acuerdos de simplificación administrativa emitidos por la Agencia, aunque orientados a reducir cargas regulatorias en trámites de autorización, no han sido acompañados de una reforma equivalente en materia de plazos y criterios de individualización de sanciones, lo que mantiene abierta la brecha entre la modernización de los procedimientos de gestión y la actualización del régimen sancionador propiamente dicho.

VII. Control judicial de las resoluciones

Frente a una resolución sancionadora de la ASEA, el particular cuenta con la posibilidad de interponer el recurso de revisión ante la propia Agencia, o acudir directamente al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que ejerce control de legalidad pleno sobre el acto, incluyendo la posibilidad de revisar la proporcionalidad

de la sanción impuesta. Agotada esa instancia, el juicio de amparo directo permite un último nivel de control constitucional, particularmente relevante cuando se alega la violación a garantías de audiencia o legalidad, o la inconstitucionalidad de la norma técnica aplicada.

Este esquema de control judicial constituye, en la práctica, el verdadero contrapeso a la discrecionalidad técnica de la Agencia, en la medida en que los tribunales han desarrollado criterios exigentes sobre la debida fundamentación y motivación de los dictámenes técnicos que sustentan las sanciones, obligando a la autoridad a explicitar el razonamiento científico detrás de sus determinaciones y no limitarse a una simple remisión a la norma técnica incumplida.

VIII. Conclusión

El procedimiento administrativo sancionador de la ASEA refleja el reto característico de los órganos reguladores técnicos contemporáneos: conciliar la eficacia de una supervisión especializada e indispensable para la seguridad industrial y la protección ambiental, con el respeto irrestricto al debido proceso del particular regulado. El marco normativo vigente satisface, en su diseño formal, las exigencias constitucionales mínimas de legalidad y audiencia; sin embargo, la asimetría técnica entre la Agencia y el regulado, la amplitud de los conceptos jurídicos indeterminados que rigen la calificación del riesgo, y la concentración en un mismo órgano de las funciones normativa, verificadora y sancionadora, constituyen áreas de vulnerabilidad que el control judicial posterior atempera, pero no elimina.

Resulta deseable, de cara a futuras reformas, avanzar hacia la incorporación de mecanismos de contradicción técnica más equilibrados durante el propio procedimiento administrativo —peritajes independientes de designación conjunta, plazos ciertos de resolución y criterios objetivos de individualización de sanciones publicados de manera vinculante—, de forma que el equilibrio entre eficacia regulatoria y debido proceso no dependa exclusivamente de la revisión judicial posterior, sino que se encuentre incorporado desde el diseño mismo del procedimiento sancionador.

Referencias

- Cárdenas Gracia, J. (2015). La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 48(143), 547–613.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/4940/6291>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917, 5 de febrero, con última reforma). Diario Oficial de la Federación.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2014, 11 de agosto, con última reforma del 11 de mayo de 2022). Diario Oficial de la Federación.
<https://sdv.com.mx/compendio/ley-de-la-agencia-nacional-de-seguridad-industrial-y-de-proteccion-al-medio-ambiente-del-sector-hidrocarburos/>
- Ley del Sector Hidrocarburos. (2014, 11 de agosto). Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (1994, 4 de agosto, con última reforma). Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Responsabilidad Ambiental. (2013, 7 de junio). Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (2014, 31 de octubre). Diario Oficial de la Federación.
- Rodríguez González Valadez, M. P. (2017). Evolución del marco jurídico del sector energético en México. Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
<https://repositorio.ausjal.org/handle/20.500.12032/167169>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. (2024). Amparo en revisión 649/2023.
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2024-02/240209-AR-649-2023.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. (2025). Amparo en revisión 93/2025 (Revocación de permisos en materia de hidrocarburos) [Reseña de sentencia].
<https://www.supremacorte.gob.mx>