

405
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO JARAMILLO CRUZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA

INTRODUCCION

CAPITULO I.- MARCO LEGAL

1.- UBICACION LEGAL DE LA FIGURA JURIDICA ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA	Pág. 1
1.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	Pág. 3
1.2 ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL	Pág. 6
1.3 ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL	Pág. 7
1.4 ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL	Pág. 9
1.5 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	Pág.13
1.6 LEY DE PLANEACION	Pág.16
1.7 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	Pág.19
1.8 LEY DE EXPROPIACION	Pág.30
1.9 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	Pág.35

CAPITULO II.- LA FIGURA JURIDICA DENOMINADA ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA

2.1 DEFINICION	Pág.47
2.2 ELEMENTOS DE LA ZONA INTERMEDIA DE SALVA GUARDIA	Pág.48

2.3	CONCURRENCIA	Pág. 50
2.4	ACUERDOS DE COORDINACION	Pág. 54
2.5	CONVENIOS DE CONCERTACION E INDUCCION	Pág. 57
2.6	ACTIVIDADES RIESGOSAS	Pág. 59
2.7	ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS	Pág. 61
2.8	PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL LISTADO DE ACTIVIDADES- ALTAMENTE RIESGOSAS	Pág. 63

CAPITULO III.- UTILIDAD PUBLICA

3.1	CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA	Pág. 64
3.2	UTILIDAD PUBLICA EN LA DOCTRINA	Pág. 67
3.3	CONCEPTO DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA	Pág. 71
3.4	UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY DE EXPROPIACION	Pág. 74
3.5	UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	Pág. 79
3.6	UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	Pág. 83

CAPITULO IV.- DERECHO COMPARADO Y ANTECEDENTES LEGALES DE LA LEY GENERAL DEL - EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PRO - TECCION AL AMBIENTE

4.1 DERECHO COMPARADO	Pág. 85
4.2 ANTECEDENTES LEGALES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL - AMBIENTE	Pág. 95

CAPITULO V.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS; RECURSO DE
INCONFORMIDAD; DELITOS DEL ORDEN FE -
DERAL; DENUNCIA POPULAR QUE CONTEMPLA
LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLO -
GICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

5.1 SANCIONES ADMINISTRATIVAS	Pág. 98
5.2 RECURSO DE INCONFORMIDAD	Pág.101
5.3 DELITOS DEL ORDEN FEDERAL	Pág.104
5.4 DENUNCIA POPULAR	Pág.108

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

La idea de realizar el presente estudio, surgió de -
la lectura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,
en el cual se consideran como prioritarias para nues-
tro desarrollo: La Planeación Urbana, la Política de
Vivienda y la Protección al Ambiente.

La modernización del país trajo consigo la diversifi-
cación de la economía y el surgimiento de nuevas in-
dustrias, algunas de las cuales, en virtud de las -
actividades que realizan pueden ser consideradas --
riesgosas o altamente riesgosas, elevando el poten-
cial de afectación al entorno en caso de accidentes.
De ahí la necesidad de considerar la variable ambien-
tal en la regulación de tales actividades, para pro-
teger a la población y preservar y restaurar el equi-
librio ecológico.

Una de las medidas estimadas dentro de la política -
del desarrollo, es el establecimiento, por causa de
utilidad pública de Zonas Intermedias de Salvaguar -
dia, con motivo de la presencia de actividades consi-
deradas como riesgosas .

El presente estudio, que tiene como marco la Ley -
General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente de reciente publicación (vigente a partir-
del primero de marzo de 1988), está dividido en los -

siguientes capítulos:

Primero : Marco Legal, cuyo objeto es plantear los fundamentos constitucionales de esta Ley y los que se relacionan con el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia; en el capítulo segundo, de la doctrina consultada, se lleva a cabo una definición de Zona Intermedia de Salvaguardia y sus elementos, de las actividades riesgosas y altamente riesgosas, y la coordinación y la concertación como elementos necesarios para la aplicación de la mencionada Ley; el capítulo tercero esta dedicado a la utilidad pública, tanto en la doctrina como en nuestro sistema jurídico y algunos otros ordenamientos legales que tambien regulan la materia; en el capítulo cuarto se presenta una breve comparación entre la legislación internacional en esta materia así como los antecedentes legales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; - el capítulo quinto comprende un breve resumen de las sanciones administrativas, el recurso de inconstitucionalidad, los delitos del orden federal y la denuncia popular que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

Esta tesis aspira a ser el marco teórico a partir del cual se estudie y desarrolle esta figura jurídica

ca, novedosa e indispensable en el futuro desarrollo industrial del país .

1.- MARCO LEGAL .

Para iniciar el estudio de la figura jurídica denominada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente " ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA", comenzaremos por establecer el marco legal:

- a) Que da fundamento constitucional a la Ley que define y regula el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia.
- b) Que se relaciona con el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia.

1.- UBICACION LEGAL DE LA FIGURA JURIDICA ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA.

La figura jurídica denominada Zona Intermedia de Salvaguardia, se encuentra contemplada en el artículo segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo general en la fracción I y en lo particular en la fracción IV, que a la letra dicen:

" Artículo 2.- Se consideran de utilidad pública :

I.- El ordenamiento ecológico * del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás Leyes aplicables.

IV.- El establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas."

1/La definición de ordenamiento ecológico, se encuentra en el artículo 3 fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. " Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por : Fracción XX.- Ordenamiento Ecológico: el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y del manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente."

1.1- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL .

El artículo 27 Constitucional, históricamente formó parte de los preceptos torales de la Constitución - de 1917, en él de alguna manera se refleja parte de lo que fue nuestra realidad nacional desde la ins - tauración de la Colonia, hasta la culminación del - movimiento político social de 1910, y anuncia el - programa revolucionario de la nación para terminar - con el régimen de explotación.

Se consagran así en este artículo principios de los cuales depende, en última instancia, el concreto mo do de ser del sistema económico y la organización - social, en función de la tenencia de la tierra. Por ello al establecerse el principio del dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional*, se consagra un nuevo concepto de la propiedad, la - PROPIEDAD FUNCION SOCIAL, permitiendo a la vez este

2/Artículo 27 Constitucional, párrafo primero :
 " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas - dentro de los límites del territorio nacional co -- rresponde 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 ."

nuevo régimen, institucionalizar el principio de la reforma agraria y crear los instrumentos jurídicos para realizarla, por medio del procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública.

Con el transcurso del tiempo la variedad temática del artículo 27 Constitucional se volvió amplísima, lo que ha provocado que más de 20 Leyes entre orgánicas y reglamentarias encuentren su fundamento en este artículo.

Entre el original artículo 27 Constitucional y el actual existen notables diferencias, ya que hasta 1983 se habían incluido 24 enmiendas formales mediante 12 distintos decretos.

Otras reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987*, permitieron dar fundamento Constitucional a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1988) en base a los principios sobre la conservación de los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, complementándose con la disposición del artícu-

3/ La reforma al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, quedo-

lo 73 Constitucional sobre la facultad de legislar en materia de prevención y control de la contaminación y del artículo 25 Constitucional sobre el uso de los recursos productivos y el medio ambiente .

como sigue : " Artículo 27 Constitucional, párrafo -tercero: 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

1.2- ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

Al artículo 73 Constitucional, se le adicionó la -
fracción XXIX, inciso "G", publicada en el Diario -
Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de -
1987*, para efectos de dar fundamento a la Ley Gene -
ral del Equilibrio Ecológico y la Protección al Am -
biente, el cual se refiere a la facultad que tiene el -
Congreso de la Unión, para expedir Leyes que establez -
can la concurrencia del Gobierno Federal y de los Go -
biernos de las Entidades Federativas, en el ámbito de
sus respectivas competencias, en materia de protección
al ambiente y de preservación y restauración del equi -
librio ecológico.

4/La adición XXIX, inciso "G", al artículo 73 Consti -
tucional publicada en el Diario Oficial de la Federa -
ción de fecha 10 de agosto de 1987, quedo: "Artículo -
73 .- El Congreso tiene facultad:
XXIX, inciso "G".- Para expedir Leyes que establezcan
la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobier -
nos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito -
de sus respectivas competencias, en materia de protec -
ción al ambiente y de preservación y restauración del
equilibrio ecológico."

1.3- ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

En el artículo 25 Constitucional, se considera la - protección al ambiente, como principio y norma esen - cial de nuestra política de desarrollo, en virtud de - que somos un país que enfrenta, simultáneamente, el - reto de la modernización y consolidación del desarro - llo económico (dadas las necesidades de alimentación, empleo, vivienda, etc.), así como los desequilibrios - provocados por el uso de tecnologías, asociadas con - esa modernización y por la concentración poblacional. Así, en el párrafo sexto de este artículo se estable - ce en virtud de las relaciones existentes entre equi - librio ecológico, ambiente y desarrollo : "Bajo crite - rios de equidad social y productividad se apoyará e - impulsará a las empresas de los sectores social y prí - vado de la economía, sujetándolos a las modalidades - que dicte el interés público y al uso, en beneficio - general, de los recursos productivos, cuidando de su - conservación y el medio ambiente ."

Se consagran también en este artículo:

- 1.- Que corresponde al Estado la rectoría del desarro - llo económico nacional.

2.- Que al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social los sectores público, - social y privado.

3.- Que es responsabilidad del sector público participar por sí o con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

1.4- ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL .

El artículo 26 Constitucional establece que el Estado para llevar a cabo el proyecto nacional contenido en nuestra Constitución, el cual consiste en planear el desarrollo integral del país, así como la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos del pueblo, lo hará por medio de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, basado en el equitativo crecimiento de la economía . Dicho sistema estará formado por el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Desarrollo entre otros instrumentos .

El sistema de planeación será democrático, porque deberá contener las aspiraciones y demandas de los diversos sectores sociales, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

Se otorgan facultades al Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos para elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, mediante los correspondientes convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de concertación con los sectores social y privado .

Todos los programas de la administración pública -
Federal estarán sujetos obligatoriamente al Plan - -
Nacional de Desarrollo .

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (Publicado -
en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de
mayo de 1989), considera como prioritarias de nuestra
política de desarrollo las siguientes materias:

- 1.- Desarrollo Urbano.
- 2.- Vivienda.
- 3.- Protección del Medio Ambiente .

En el punto 6 del Plan Nacional de Desarrollo, corres-
pondiente al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Pro-
ductivo del Nivel de Vida, en lo referente a :

- 1.- Protección al Medio Ambiente .
- 2.- Ordenamiento Ecológico .
- 3.- Recursos Naturales .
- 4.- Impacto Ambiental .
- 5.- Riesgo Ambiental .

Respecto de este último se precisa: " Que el crecimien-
to industrial ha traído consigo la presencia de activi-
dades de alto riesgo y ha elevado el potencial de afec-
tación al entorno en caso de accidentes; de ahí la nece-
sidad de regular tales actividades y evaluarlas en tér-
minos de la preservación de los ecosistemas y la prote-
cción a la población. Cabe indicar que, dada la recién-

te expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, están aún en proceso de elaboración normas técnicas de seguridad y operación, y de metodologías específicas que permitirán dar, a cada caso, una atención más eficiente en la determinación del riesgo ambiental. El análisis y la evaluación del riesgo ambiental de toda obra o actividad, en proyecto o en operación, con potencial de afectación a su entorno, y la regulación de las actividades de alto riesgo, en función de la gravedad de los efectos que puedan ocasionar al equilibrio ecológico y al ambiente, constituyen una prioridad. Con el propósito de satisfacer estos requerimientos, se emprenderán las siguientes acciones:

- " 1.- Acelerar el proceso de elaboración de normas técnicas y metodológicas para evaluar y prevenir el riesgo ambiental .
- " 2.- Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para la aplicación de mecanismos de análisis de evaluación de riesgo ambiental.
- " 3.- Determinar, en forma coordinada entre las dependencias competentes, el catálogo de las actividades que deban considerarse como altamente riesgosas .
- " 4.- Coordinar con los gobiernos estatales y municipi-

pales los programas de identificación de áreas de -
alto riesgo, para la determinación de Zonas Interme-
dias de Salvaguardia.

- " 5.- Apoyar a las industrias o instituciones que lo -
demanden en la evaluación y análisis de los factores
de riesgo."

1.5- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL .

En virtud de que en el artículo 26 Constitucional - se establece que el Estado para llevar a cabo el - proyecto nacional contenido en nuestra Constitución lo hará por medio del Plan Nacional de Desarrollo y la obligatoriedad a cargo de la administración pública federal de sujetar sus programas al Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de planeación del desarrollo corresponden las siguientes atribuciones:

" Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.

II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de -

los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

III.- Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país."

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde llevar a cabo la Planeación Ecológica Nacional y de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones que le corresponden en materia de asentamientos humanos, urbanismo y ecología son las siguientes:

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

- I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.
- II.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, -

conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.

III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad.

XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud .

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

XVII.- Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad .

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

XXVI.- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología. "

1.6- LEY DE PLANEACION .

La Ley de Planeación establece las normas y principios de la Planeación Nacional del Desarrollo, el artículo primero determina como objetivos de la Ley:

' I.- Encausar en función de la Planeación Nacional del Desarrollo las actividades de la administración pública federal.

II.- Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática .

III.- La coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas en actividades de planeación .

IV.- Las bases para la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas .

V.- Que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.'

El artículo segundo de la Ley de Planeación determina que la planeación estará basada en los siguientes principios:

' I.- El fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales .

II.- La preservación y perfeccionamiento de nuestro régimen e impulsar la participación de los diversos sectores sociales con el gobierno en las actividades de planeación.

III.- El respeto irrestricto de las garantías individuales y sociales .

IV.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, promoviendo la descentralización de la vida nacional.'

Lo que debe entenderse por Planeación Nacional de Desarrollo el artículo tercero de la Ley de Planeación establece :

" Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordi -

narán acciones y se evaluarán resultados."

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la -
Protección al Ambiente, la planeación ecológica se-
establece en los artículos 17 y 18 .

El primero se refiere a que en la Planeación Nacio-
nal del Desarrollo, deberá ser considerada la polí-
tica ecológica general, y el segundo a la promoción
por parte del gobierno federal para que participen-
los diversos grupos sociales en la elaboración de -
los programas que tengan por objeto la preservación
y restauración del equilibrio ecológico y la protec-
ción al ambiente .

1.7- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA -
PROTECCION AL AMBIENTE .

En las últimas décadas debido al crecimiento de la población rural y urbana, surgieron nuevas necesidades sociales, tales como alimentación, vivienda, - empleo, etc., por lo que se hizo necesario a la vez un crecimiento de la economía, mediante su diversificación, para iniciar la modernización del país en las condiciones de la economía mundial, durante este período, se consideró que, con la urbanización y la industrialización mejoraría automáticamente la calidad de vida de la población, sin considerar el impacto que tendría tanto la expansión de las nuevas actividades económicas como la concentración de la población en grandes ciudades, ni los desequilibrios provocados por el uso de tecnologías asociadas con la modernización .

Definitivamente la solución a estos problemas no está en sacrificar el desarrollo del país, sino en lograr un mejor equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos de las actividades económicas y aprovechar, en forma racional, los recursos naturales de que se dispone.

En cuanto a la legislación en la materia que operaba en la década de los setentas, el interés de la norma jurídica recogida en la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se centraba en corregir los efectos de la contaminación sobre la salud humana, sin considerar, de manera integral, las causas que la originaban.

Posteriormente la Ley Federal de Protección al Ambiente presentaba muchas limitaciones consistentes en que, como resultado del enfoque prevaleciente en la época de su promulgación (10 de febrero de 1982), se avocaba exclusivamente a la prevención y control de la contaminación ambiental, a través de normas que se limitaban a establecer sanciones para corrección de conductas que producen efectos indeseables, no identificando las causas económico sociales que son la base de la problemática ecológica actual, por lo que la mencionada Ley resultaba insuficiente para resolver adecuadamente los problemas derivados de la contaminación*.

Así, ante la necesidad de avanzar hacia un aprovechamiento racional de los recursos naturales y asegu

5/Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

rar el equilibrio de los ecosistemas, se reforma -
ron los artículos 27 y 73 Constitucionales (refor -
mas publicadas en el Diario Oficial de la Federa -
ción de fecha 10 de agosto de 1987), para partir de
una concepción amplia de lo que implica la protec -
ción al ambiente y la preservación y restauración -
del equilibrio ecológico.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protec -
ción al Ambiente derivada de dichas reformas impli -
ca una transformación sustancial de la legislación -
en la materia, tomando en consideración los cambios
ocurridos en nuestra población y territorio durante
las últimas décadas como consecuencia de las políti -
cas de desarrollo, en ella se reglamentan de mane -
ra orgánica las numerosas disposiciones Constitucio -
nales que se refieren a aspectos diversos de la -
problemática ecológica, tomando en consideración -
las relaciones existentes entre equilibrio ecológi -
co, ambiente y desarrollo.

Se establecen las bases de la política ecológica na -
cional, mediante instrumentos diseñados específicamente
para su ejecución e instrumentos más genera -
les del desarrollo. Los primeros los integran el
ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto -

ambiental y las normas técnicas ecológicas y los segundos por la planeación, la regulación de las actividades productivas y de servicios, los estímulos fiscales y los financiamientos*.

También se establece la descentralización en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, mediante sistemas de concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios .

Se precisa el campo de las atribuciones de las dependencias y organismos públicos que tienen a su cargo funciones en la materia, mediante la acción coordinada de los mismos, para el eficaz desempeño de sus actividades.

También se considera que la política ecológica no es cuestión que competa sólo a los poderes públicos sino corresponsabilidad de gobierno y sociedad, por ello se establecen los mecanismos para que las acciones de los poderes públicos se concerten con los diversos sectores sociales, mediante conductas que sean apropiadas en función del equilibrio ecológico y la protección al ambiente .

6/Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

Algunos preceptos regulan las sanciones administrativas y penales a aplicarse en los casos de contravención de los mandatos contenidos en esta Ley .
La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente está estructurada por seis títulos;

- I.- Disposiciones Generales .
- II.- Areas Naturales Protegidas .
- III.- Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales .
- IV.- Protección al Ambiente .
- V.- Participación Social.
- VI.- Medidas de Control , Seguridad y Sanciones.

El título primero esta integrado por cinco capítulos .

En el capítulo primero se establece el carácter reglamentario de la Ley respecto de las disposiciones Constitucionales en la materia, se precisa su objeto y sus conceptos fundamentales .

En el artículo primero se define a la Ley como una Ley marco que coexiste y se complementa con otras Leyes vigentes que regulan asuntos específicos relacionados con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente .

En el sentido de propiciar el aprovechamiento racional de los elementos naturales y proteger el ambiente , sin interrumpir o interferir en forma excesiva en los procesos productivos, se definen las causas de utilidad pública.

En el capítulo segundo, se define el sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno para los propósitos de la Ley.

También se descentralizan a las entidades federativas y los municipios, las facultades para prevenir y controlar la contaminación generada por aguas vertidas a los sistemas de drenaje y alcantarillado y de la producida por ruido, energía térmica, lumínica y vibraciones ; crear y administrar áreas naturales protegidas de interés estatal y municipal; de realizar las evaluaciones de impacto ambiental que no se reserven a la Federación; y de establecer y de aplicar las sanciones que se refieren a asuntos de su competencia.

En el capítulo tercero se establecen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica y la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal en la materia.

Además de una estrecha coordinación del sector público, una participación efectiva de la sociedad, para-

contribuir a la solución de los problemas ecológicos del país .

La obligación a cargo de la comisión nacional de ecología de presentar un informe bianual al Ejecutivo Federal que de cuenta de los desequilibrios, de su evolución y también de lo avanzado por gobierno y sociedad.

En los capítulos cuarto y quinto se definen los principios de la política ecológica, se precisan instrumentos específicos para su ejecución, y se vinculan con otros instrumentos y decisiones de la estrategia de desarrollo que tienen un impacto considerable en el equilibrio ecológico y el ambiente.

El título segundo de conformidad con el artículo 115 Constitucional fracción V*, señala que las áreas naturales del territorio nacional podrán ser

7/Artículo 115 Constitucional, fracción V.

" V.- Los municipios, en los términos de las Leyes Federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas."

materia de protección como reservas ecológicas, - las cuales se encuentran relacionadas expresamente en el artículo 46, bajo nueve categorías diversas. Debe entenderse este título en consonancia con las Leyes vigentes que tienen objetos de regulación semejantes como la Ley Forestal, la Ley de Caza y la Ley Federal de Aguas.

En el capítulo primero, dividido en dos secciones - se establecen:

Sección primera.- Los propósitos de las áreas naturales protegidas .

Sección segunda.- Las normas para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia en las áreas naturales protegidas.

Se precisan los elementos que deben contener las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas de interés federal, así como también la participación de sus habitantes .

Para dar congruencia al conjunto de áreas naturales protegidas, se agrupan en un sistema nacional, en - donde la administración y manejo de las áreas que - lo integran, quedan bajo la responsabilidad de las - dependencias o de los gobiernos estatales o municipa

les que hasta ahora los tienen a su cargo, para un eficaz manejo en forma integral de todas las áreas naturales sujetas al régimen de protección especial. En el capítulo tercero del título segundo, se fijan los criterios ecológicos generales que deberán considerarse para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna y los criterios que habrán de considerarse en las principales actividades públicas y privadas que afecten esos elementos naturales.

Se establece la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para promover ante autoridades competentes o establecer ella misma vedas o la modificación de las mismas .

Se señala que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establecerá medidas de regulación o restricción a la exportación e importación de especímenes de la flora y la fauna silvestres con el propósito de evitar el comercio de aquellas consideradas endémicas, raras o en peligro de extinción.

El título tercero regula sobre el aprovechamiento racional de los elementos naturales, siguiendo el contenido de los conceptos que define la Constitución. Se integra de tres capítulos relativos al aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas

acuáticos, del suelo y sus recursos; así como a los efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico.

En el título cuarto se establece de conformidad con el artículo 73 Constitucional la protección al ambiente .

El capítulo primero se refiere a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, se establece por ello que las normas técnicas ecológicas para determinar los niveles permisibles de emisión, para el establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire, y aquellas que deberán ser observadas por la industria automotriz, tendrán vigencia nacional y serán expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el capítulo segundo se establecen los criterios para prevenir y controlar la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos, y un conjunto de disposiciones para prevenir y controlar la contaminación de las aguas marinas .

En el capítulo tercero para efectos de prevenir y controlar la contaminación de los suelos, con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, se establecen un conjunto de disposiciones para contar con un control más efectivo sobre la importación -

y exportación de materiales de esa naturaleza .

El capítulo cuarto dedicado a las actividades con - sideradas como riesgosas, referente a las acciones - que a puesto en marcha el Gobierno Federal para evi - tar riesgos al equilibrio ecológico y al bienestar - de la población.

El capítulo quinto esta integrado por disposiciones orientadas a regular el manejo de los materiales y - residuos peligrosos.

En el capítulo sexto, de la energía nuclear se esta - blece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco - logía, deberá realizar la evaluación del impacto - ambiental en los casos de instalaciones nucleares o radioactivas.

Por último, el capítulo séptimo, del ruido, vibra - ciones, energía térmica y lumínica y olores, la re - gulación correspondiente se limita a las zonas de - jurisdicción federal y a normas técnicas en la ma - teria.

En el título quinto se establecen disposiciones pa - ra una participación permanente de la sociedad en - las acciones ecológicas, y en el título sexto, se - establecen las medidas de control y de seguridad y - las sanciones .

1.8- LEY DE EXPROPIACION .

La propiedad no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la cosa; ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad, la institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad*.

La administración pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones, existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública.

La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización**.

8/Serra Rojas, Andrés: " Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, S.A., México 1986. páginas 260 y 261.

9/ Acosta Romero, Miguel: " Teoría General del Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, S.A. México 1985. página 480 .

La institución de la expropiación se justifica por los elevados fines que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las urgentes e ineludibles necesidades sociales.

Algunos antecedentes legales en materia de expropiación en nuestro sistema jurídico lo constituyen:

1.- La Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 172 fracción décima, refiriéndose a las restricciones de la autoridad del Rey dispuso: "No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos*."

2.- En la Constitución de Apatzingán de fecha 22 de octubre de 1814, el artículo 35 estableció: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa -

compensación *. "

3.- El artículo 27 de la Constitución de 1857 dispuso:
"La propiedad de las personas no pueden ser ocupada -
sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pú -
blica y previa indemnización.

La Ley determinará la autoridad que deba hacer la ex -
propiación y los requisitos con que ésta haya de veri -
ficarse **."

4.- Posteriormente, se expidieron las siguientes Leyes
de expropiación:

a) Ley de 31 de mayo de 1883, que autorizó al ayunta -
miento de México y al Ejecutivo Federal para hacer ex -
propiaciones por causa de utilidad pública.

b) Ley de 3 de noviembre de 1905, autorizando al Eje -
cutivo Federal para decretar y llevar a cabo la expro -
piación de aguas potables y terrenos para los servi --
cios municipales en los territorios federales.

11/ Serra Rojas, Andres: "Derecho Administrativo."
Editorial Porrúa, S.A., México 1986. Pág. 264.

12/ Ibidem. Página 265.

5.- En la Constitución de 1917 al establecerse el principio del dominio directo de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, se consagra la propiedad función social e implica para el legislador el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por medio entre otros mecanismos legales de la expropiación por causa de utilidad pública .

Bajo este régimen de la nueva constitución surgen leyes de expropiación en materias especiales (Tie - rras, aguas, minas, petróleo, vías de comunicación, zonificación etc.).

Por último, la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, establece en 21 artículos, el régimen jurídico general de la expropiación por causa de utilidad pública (Servicios públicos, urbanización, vías de comunicación, obras de beneficio colectivo, con - servación de las bellezas naturales, creación de los centros de población, etc.); señala las reglas procesales relativas a la declaración de utilidad pública y a la declaratoria de expropiación por parte del Ejecutivo Federal, a la determinación y a la fijación del monto de la indemnización y a las modalida

des de pago de las mismas *.

13/Lions Monique. " Diccionario Jurídico Mexicano ."
Coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y Porrúa S.A. México 1987. - -
Páginas 1389 y 1390 .

1.9 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .

La Ley General de Asentamientos Humanos, reviste -
singular importancia para nuestro estudio, ya que -
al establecerse Zonas Intermedias de Salvaguardia, -
con motivo de la presencia de actividades consideradas -
riesgosas o altamente riesgosas, se prevé un -
posible evento extraordinario en la realización de -
las actividades de que se trate, por ello el creci-
miento de los asentamientos humanos deberá quedar -
previsto en el Programa Sectorial de Desarrollo -
Urbano y los Programas Estatales de Desarrollo - -
Urbano.

En la Ley General de Asentamientos Humanos resulta-
necesario estudiar la situación jurídica que deriva
del crecimiento de los asentamientos humanos, cuyas
hipótesis son las siguientes :

1.- Qué sucede cuando existe un asentamiento previo
al establecimiento de la empresa .

Se presenta un conflicto de competencia entre diversos
ordenamientos legales y las posibilidades son :

a) Si el asentamiento es de propietarios privados -
con autorizaciones legales, el conflicto se presen-
ta entre la legislación urbana y la ecológica, por-
el principio de que " El primero en tiempo es pri -
mero en derecho ", ya que en caso de presentarse -

situación de riesgo, los particulares pueden alegar su preeminencia de tal manera que la empresa deba garantizar el control de riesgo.

b) Negociar la compra venta de los terrenos aledaños .

c) Retirarse del sitio . Estas posibilidades excluyen el conflicto jurisdiccional, si éste se presenta, el juzgador debe hacer la justa apreciación del valor que tiene prioridad : El derecho del particular a usar y disfrutar su propiedad o el bien social que reporta la producción de la empresa, ya sea por la generación de empleos, por la generación de divisas en su caso o la sustitución de importaciones.

Si el juzgador otorga la prioridad a la empresa, esta podría acudir a la autoridad competente para solicitar la expropiación mediante indemnización con cargo a la propia empresa.

Los particulares podrían en este caso, interponer el recurso de amparo, de tal manera que la Suprema Corte de Justicia sería quien resolviera en última instancia el conflicto de intereses.

d) Otro caso se presentaría si los asentamientos humanos fueran irregulares . En este caso sería necesario saber cual es la situación jurídica de los predios. Si son de propiedad particular y

esta operando la prescripción positiva . Si son -
terrenos ejidales o comunales y esta instaurado el -
procedimiento de regularización de la tenencia de -
la tierra.

e) Tratándose de terrenos nacionales y demasías, de
acuerdo con la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y
Demasías, publicada en el Diario Oficial de la Feder-
ración de fecha 7 de febrero de 1951, y en base a su
artículo 8 que a la letra dice : Artículo 8.- "Todo
mexicano por nacimiento o por naturalización, mayor-
de edad y con capacidad legal para contratar tiene -
derecho en los términos de la presente Ley, para -
adquirir a título oneroso terrenos nacionales y sus-
demasías en las extensiones fijadas por la misma."

f) Otro supuesto es el caso de nulidad de pleno de-
recho como sería el que el comisariado ejidal ha-
ya interpuesto denuncia en contra de los invasores -
de parcelas ejidales, en cuyo caso no existe posibi-
lidad de controversia directa entre la empresa y los
invasores ya que no se presenta conflicto de Leyes,-
pero es necesario resolver previamente la situación-
jurídica de estos últimos .

2.- Que requerimientos pueden imponerse a las empre-
sas que soliciten licencia de uso de suelo indus -
trial, en relación a los asentamientos humanos ya -

existentes o previstos en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano o en los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.

a) Tratándose de actividades riesgosas, corresponde a las Entidades Federativas y a los municipios en el ámbito de sus circunscripciones territoriales regular éstas actividades cuando afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente de la Entidad Federativa en general o de los municipios.

En este sentido lo han entendido las Entidades Federativas que cuentan ya con legislación en la materia. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 78 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo (Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo de fecha 18 de julio de 1988) se establece : " En la determinación de los usos permitidos del suelo que lleven a cabo las autoridades competentes, se especificarán las zonas en las que será permitido el establecimiento de industrias, comercios o servicios clasificados como riesgosos, por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente de la Entidad. Para tal fin deberán considerarse, entre otros:

"I.- Las condiciones meteorológicas, topográficas y climatológicas de las zonas, de manera que se facili

te la rápida dispersión de contaminantes.

"II.- La proximidad a centros de población, pre -
viendo las tendencias de expansión del centro de -
población respectivo y la creación de nuevos asen -
tamientos.

"III.- Los impactos que tendría un posible evento -
extraordinario de la industria, comercio o servicio
de que se trate sobre los centros de población y -
sobre los recursos naturales.

"IV.- La compatibilidad con otras actividades de -
las zonas .

"V.- La infraestructura existente y necesaria para -
la atención de emergencias ecológicas.

"VI.- La infraestructura para la dotación de servi -
cios básicos. "

Este artículo ha sido tomado del 145 de la Ley Gene -
ral del Equilibrio Ecológico y la Protección al - -
Ambiente y reproduce el criterio sustentado por la -
Constitución respecto a que el desarrollo urbano de -
be hacerse compatible con el equilibrio ecológico.

b) Tratándose de actividades consideradas altamen -
te riesgosas, por ser competencia de la Federación, -
la cual por conducto de la Secretaría de Desarrollo -
Urbano y Ecología y en base al Programa Sectorial de
Desarrollo Urbano al que hace referencia el artículo

4° de la Ley General de Asentamientos Humanos, determine las restricciones a los usos del suelo en el territorio nacional para estos casos .

Quienes realicen estas actividades deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan, en forma coordinada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salud y Secretaría de Trabajo y Previsión Social, además de incorporar los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a las normas técnicas que se expidan .

También deberán elaborar, actualizar y someter a la aprobación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salud y Secretaría de Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios.

Finalmente, dentro de los delitos del orden federal que considera la Ley General del Equilibrio Ecológi

co y la Protección al Ambiente, en su artículo 183- se establece la imposición de hasta 6 años de prisión y multa de 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al que " Sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de esta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideran como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas . " Pudiéndose elevar la pena señalada en el párrafo anterior con 3 años más de prisión y duplicar la multa mencionada, cuando las actividades consideradas como riesgosas se lleven a cabo en un centro de población .

3.- Qué medidas es necesario tomar cuando los asentamientos humanos avanzan rumbo a las empresas ya instaladas.

Los centros de población no pueden seguir creciendo en forma indiscriminada, por lo cual la ordenación y regulación de los asentamientos humanos deberá llevarse a cabo a través de los instrumentos previstos por la legislación vigente, a saber:

- I.- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano .
- II.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano.
- III.- Los Programas de Ordenación de Zonas Conur-

badas de conformidad con la fracción VI del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

IV.- Los planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población, deberán contener la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población'.**

El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano deberá sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, especificando los objetivos, prioridades y políticas en materia de asentamientos humanos.***

De acuerdo con lo establecido por el artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, deberá basarse en :

14/Artículo 115 Constitucional, fracción VI.-"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

15/ Artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos .

16/ Artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos .

" I.- Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

"II.- El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país.

"III.- La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias.

"IV.- Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas .

"V.- Las metas posibles para alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos.

"VI.- Los requerimientos inmobiliarios para satisfacer las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda .

"VII.- La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas."

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de conformidad con el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, coordinar la elaboración y revisión del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; proponer el anteproyecto a las dependencias de la administración pública federal y recibir sus proposiciones, así como llevar a cabo la ejecución del mismo . "

Tratándose de competencia local corresponde a las -
 Entidades Fedetativas en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales, por conducto del poder legislativo, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley -
 General de Asentamientos Humanos:

Fracción "I.- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano-correspondiente.

Inciso d), Expedir las normas a las que sujetará -
 la formulación y aprobación de planes o programas -
 municipales de administración de la zonificación -
 urbana por parte de las autoridades municipales.

Inciso e) Fijar las normas a las que se sujetarán -
 los municipios en la creación y administración de -
 sus reservas territoriales; en el control y vigilancia
 de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; en su intervención en la regularización de la tierra urbana y el la creación y -
 administración de zonas de reservas ecológicas."

Los Planes o programas municipales de desarrollo -
 urbano deberán señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de -
 los centros de población situados en sus respecti -
 vas jurisdicciones territoriales y establecerán la -
 zonificación correspondiente.*

17/Artículo 30 de la Ley General de Asentamientos -
 Humanos .

Las Leyes locales señalarán las acciones de crecimiento de los centros de población que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley General de Asentamientos Humanos, consistirán en :

" I.- La determinación de las áreas de expansión futura en los planes o programas de desarrollo urbano de dichos centros.

"II.- La participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales a través de los cuales se incorporen porciones de la reserva a la expansión urbana y se regule su crecimiento ."

El artículo 36 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala que las declaratorias de usos, reservas y destinos deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y en ningún caso podrán expedirse dichas declaratorias en ausencia o en contravención de los planes o programas antes citados .

También en las declaratorias de usos se establecerán las normas de aprovechamiento de los predios, para aquellas zonas de un centro de población que ordenen los planes o programas correspondientes indicando :

I.- Los usos permitidos, prohibidos o condicionados.

II.- Las normas aplicables a los usos condicionados.

III.- La compatibilidad entre los usos permitidos.

IV.- El número e intensidad de construcciones.

V.- Las demás normas que de acuerdo con las Leyes locales respectivas sean procedentes . *

" Artículo 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos.- Para los efectos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

Fracción II.- Usos.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población."

Por último habría que considerar estas dos posibilidades :

1.- Si los particulares en contra del programa municipal de desarrollo urbano, estuvieran asentados en donde el uso del suelo se consideró industrial, podrán solicitar a la autoridad la licencia para cambio de uso de suelo, en cuyo caso la autoridad resuelve en forma casuística, que significa que la autoridad debe resolver en cada caso concreto.

2.- Si no se autoriza el cambio de uso de suelo, los asentamientos humanos se podrían considerar irregulares por lo que la autoridad correspondiente podría desalojarlos.

18/Artículo 38 de la Ley General de Asentamientos Humanos .

2.- LA FIGURA JURIDICA DENOMINADA ZONA INTERMEDIA -
DE SALVAGUARDIA .

2.1 Definición.

La Zona Intermedia de Salvaguardia puede definirse - como una área determinada que se establece, previa - realización y análisis de estudios técnicos de ries- go e impacto ambiental, de las actividades u obras - públicas o privadas que se realicen y sobre el pre - dio donde se encuentren ubicadas las empresas, por - considerarse las actividades riesgosas o altamente - riesgosas, así como también de las actividades y pre - dio que se encuentren a su alrededor, con la finali- dad de evitar que la población, las actividades pro- ductivas y el medio ambiente, pudieran sufrir graves daños o deterioro, en caso de ocurrir un evento ex - traordinario en las actividades que se realicen.

2.2- ELEMENTOS DE LA ZONA INTERMEDIA DE SALVAGUARDIA.

De acuerdo con la doctrina internacional (como la Española, inglesa, Francesa y algunas otras) la Zona Intermedia de Salvaguardia puede estar compuesta de los siguientes elementos:

1.- Una área que podría ser denominada " Zona Núcleo ", que debe comprender los predios ubicados alrededor de la obra o actividades de que se trate, por considerarlas riesgosas o altamente riesgosas, para evitar que la población, las actividades productivas y el medio ambiente, pudieran sufrir graves daños en caso de ocurrir un evento extraordinario en la realización de las actividades, por lo que en dicha zona no es conveniente la realización de actividades salvo algunas relacionadas con el objeto de la zona, tales como la reforestación, el cercamiento y el señalamiento, así como el mantenimiento y vigilancia correspondientes.

2.- Una área de amortiguamiento, constituida por los predios necesarios para poder establecer una separación mínima entre el área denominada Zona Núcleo y el asentamiento humano más cercano, con -

el propósito de prevenir afectaciones resultantes - en caso de ocurrir un evento extraordinario en las actividades que se realicen. Dentro del área de - amortiguamiento pueden realizarse determinadas actividades productivas las cuales deberán ser compatibles con la finalidad de salvaguardar a la población y al medio ambiente de posibles daños.

Las actividades que pueden efectuarse en la zona de amortiguamiento estarán restringidas, ya que puede darse el caso de que se contemple en el Plan Director Urbano, una Zona de Desarrollo Industrial en - cuyo caso pueden establecerse dentro de la zona de amortiguamiento industrias, cuyas instalaciones y procesos deberán ser compatibles con las actividades que se realicen en el área donde se estableció la Zona Intermedia de Salvaguardia y no generar factores adicionales de riesgo.

Las actividades que puedan realizarse en la zona de amortiguamiento, también quedarán determinadas en los estudios técnicos que previamente se lleven a cabo para el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia .

2.3- CONCURRENCIA .

El origen de las facultades concurrentes se encuentra en la doctrina y la jurisprudencia del derecho-americano; reciben este nombre las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación , titular Constitucional de las mismas. .

La jurisprudencia establece que la mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya legislado en la materia *.

Sin embargo, la facultad supletoria de los Estados no existe en ausencia de todas, sino sólo de ciertas actividades del Congreso, ya que si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las

necesidades locales requieren diversidad de regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado*.

Tena Ramirez, dice " que el término concurrentes, - traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico - del derecho americano, por que en nuestro idioma - " Concurrentes" son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa - distinta a lo que ocurre en el derecho americano, - donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llega a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la federación - una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados .

Las facultades concurrentes en el sentido castizo - de la palabra, que propiamente deberian llamarse - coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados ."

20/Tena Ramirez, Felipe: " Derecho Constitucional Mexicano." Editorial Porrúa, S.A., México 1989. página - 120 .

21/ Ibidem. página 121 .

Las facultades concurrentes constituyen excepciones al principio del sistema federal mexicano, por lo cual la atribución de una facultad concedida a la Unión se traduce, necesariamente, en la supresión de la misma para los Estados.*

Por último, la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que a pesar del artículo 124*² la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes reservadas a los Estados, puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a estos algunas atribuciones, en otros se les prohíben el ejercicio de atribuciones que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los Estados, estableciéndose así una ju -

22/Schroeder Cordero Francisco Arturo. " Constitución Mexicana Comentada." Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editado por la U.N.A.M. México - 1985. páginas 314 y 315 .

23/ " Artículo 124 Constitucional.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados . "

risdicción concurrente*, como en el caso de la educación, la salud pública, las vías generales de comunicación, etc.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la concurrencia se encuentra regulada en el artículo 4º, y el cual se refiere a " que las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente tiene el Estado y que son -- objeto de esta Ley, se ejerceran de manera concurrente entre la federación , las entidades federativas y los municipios con las siguientes bases :

" I.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general de la Nación o de interés de la federación.

"II.- Competen a los estados y municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras Leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

2.4- ACUERDOS DE COORDINACION .

En la Ley de Planeación en el capítulo quinto referente a la coordinación, se encuentran reglamentados los acuerdos de coordinación.

Los acuerdos de coordinación, son los convenios que suscriben por una parte el Ejecutivo Federal y por la otra los gobiernos estatales y municipales, para efectos de que participen en la Planeación Nacional de Desarrollo, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones que deban realizar la Federación, los Estados y los Municipios se planeen de manera conjunta.

Para tales efectos el gobierno federal convendrá con los gobiernos de las entidades federativas:

- 1.-"Su participación en la planeación nacional, presentando las propuestas que estimen pertinentes.
- 2.-"Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales que propicien la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa, su congruencia con la planeación nacional y promuevan la participación de los diversos sectores sociales en las actividades de planeación.
- 3.-"Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito -

de su jurisdicción .

4.-"La elaboración y coordinación de los programas regionales (con la participación que corresponda - a los gobiernos estatales y municipales).

5.-"La ejecución de las acciones que deban reali - zarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la partici - pación que corresponda a los municipios interesa - dos y a los sectores de la sociedad. (Art. 34).

6.- El Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centra - lizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los res - pectivos gobiernos de las entidades federativas .

7.- El Ejecutivo Federal, publicará en el Diario - Oficial de la Federación los convenios que se sus - criban con los gobiernos de las entidades federa - tivas . (Arts. 35 y 36) .

8.- El Ejecutivo Federal, en los convenios de coor - dinación que suscriba con los gobiernos de las - entidades federativas, deberá incluir una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el in - cumplimiento del convenio y de los acuerdos que - del mismo se deriven . (Art. 44) .

Por último, de las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República Mexicana. *

En el artículo 8° fracción tercera de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se establece que entre otras atribuciones, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencia.

25/"Artículo 105 Constitucional.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en las que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley ."

2.5- CONVENIOS DE CONCERTACION E INDUCCION .

Se encuentran regulados estos convenios en la Ley de Planeación en el capítulo sexto denominado de la concertación e inducción.

Los suscriben por una parte el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades paraestatales, y por la otra los grupos sociales o con los particulares interesados, para concertar la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas.

Los convenios o contratos serán de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren y en ellos se establecerán las consecuencias y sanciones en caso de incumplimiento, para efectos de asegurar el interés general .

Los convenios de concertación se considerarán de derecho público y las controversias que se susciten serán resueltas por los Tribunales Federales. El Ejecutivo Federal, las dependencias de la administración pública federal y las entidades paraestatales, en todos los actos que realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad y la aplicación de los instrumentos de política -

económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere la Ley de Planeación .

(Arts. 37 a 41) .

En la política ecológica la concertación con la sociedad, es indispensable para la eficacia de las acciones ecológicas.

El sujeto principal de la concertación ecológica no son solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.*

26/ Artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Fracciones VIII y IX .

2.6- ACTIVIDADES RIESGOSAS .

Las actividades consideradas como riesgosas, se encuentran reguladas en el artículo 145 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el que se establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente, por el desarrollo normal de sus actividades o en caso de accidente, para lo cual deberán tomar en consideración :

- 1.- Las condiciones topográficas, meteorológicas y climatológicas de las zonas .
- 2.- Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos.
- 3.- Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales .

- 4.- La compatibilidad con otras actividades de las zonas.
- 5.- La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas.
- 6.- La infraestructura para la dotación de los servicios básicos.

Respecto de la competencia en la realización de actividades riesgosas, de conformidad con lo establecido por el artículo 6° fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se establece : " Que corresponde a los Gobiernos Estatales y Municipales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que establezcan las Leyes locales, regular la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente de la entidad federativa en general, o del municipio correspondiente. "

2.7- ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS .

Las actividades altamente riesgosas reguladas en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece que la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios definidas en la norma técnica respectiva como altamente riesgosas, se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan, en forma coordinada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salud y Secretaría de Trabajo y Previsión Social. También deberán incorporar los equipos e instalaciones que correspondan de conformidad con las normas técnicas que se expidan .

Quienes realicen actividades altamente riesgosas elaborarán, actualizarán y, en los términos del reglamento correspondiente, someterán a la aprobación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Salud y Secretaría de Traba-

jo y Previsión Social, los programas para la preven
sión de accidentes en la realización de actividades
que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.
Cuando las actividades consideradas altamente ries-
gosas se realicen o vayan a realizarse en el Distri
to Federal, el Departamento del Distrito federal, -
participará en el análisis y aprobación de los pro-
gramas de prevención correspondiente.

En cuanto a la competencia de las actividades consi-
deradas altamente riesgosas el artículo 5° fracción-
X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la -
Protección al Ambiente establece:

Artículo"5.- Son asuntos de alcance general de la
Nación o de interés de la Federación:

Fracción X.- La regulación de actividades que deban
considerarse altamente riesgosas, según ésta y - -
otras Leyes y sus disposiciones reglamentarias, por
la magnitud o gravedad de los efectos que puedan -
generar en el equilibrio ecológico o al ambiente ."

2.8- PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDE -
RACION DEL LISTADO DE ACTIVIDADES ALTAMENTE -
RIESGOSAS .

En acatamiento a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el listado de actividades consideradas altamente riesgosas que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación por conducto de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, previa opinión de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de -- Salud, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de Trabajo y Previsión Social; - este primer listado de actividades consideradas altamente riesgosas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 1990, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación, para efectos de cumplir con lo establecido por el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

3.- UTILIDAD PUBLICA ,

3.1- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA .

Definir el concepto de utilidad pública no es sencillo, ya que no siempre la utilidad pública ha sido la misma, ni en Grecia, Roma, ni en la Edad Media o en el México actual, en virtud de que son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública*.

Algunos diccionarios jurídicos establecen : " El término utilidad esta referido a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades. Y si tal aptitud está dirigida a la comunidad, define una acepción específica, cuya significación se expresa con la adición del adjetivo pública.

"Dado el carácter evolutivo, contingente y eventual de la noción de utilidad pública, la mayoría de los autores entienden que no es susceptible de definición sin embargo, algunos autores lo han intentado.

27/Acosta Romero Miguel. " Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1986. página 483.

Bielsa, afirmando que se trata de un concepto relativo, variable, sujeto a las condiciones económicas, políticas y sociales, dice que prescindiéndose de toda definición, debe dejarse que el legislador determine la utilidad pública mediante el examen de una compleja cuestión circunstancial.

"La noción de utilidad pública comprende ^{la} El provecho, comodidad y progreso de la comunidad, aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, o las conveniencias del mayor número.

"Goldstein, señala que se trata de un concepto elástico que comprende desde los principios supremos de la dirección de los pueblos, cuyos gobiernos cifran en el bien común o en el bienestar del pueblo sus fines políticos, hasta la mejora fragmentaria que se concreta en obras públicas."*

Para Gabino Fraga, "El concepto de utilidad pública sí puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. El concepto de utilidad pública, como todos los conceptos del derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de-

tal modo que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado .

"De esta manera se consigue cubrir con un criterio - exclusivamente técnico todos los casos, pues, por - una parte, se excluyen aquellos referidos a necesidades privadas, cuya satisfacción no corresponde al Estado, y por la otra, se comprenden todos aquellos en que, bien sea por adquisición del Estado, o de - grupos sociales o de concesionarios que no son más- que agentes del Estado, se satisface una necesidad- que el Estado está obligado a atender.

"Este criterio es de tal manera comprensivo que hace inútil cualquier tesis basada únicamente en el empleo de diversos vocablos, siendo bastantes los términos utilidad pública para abarcar todos los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, - y en el concepto de que poco importa que esos casos varíen, pues basta que el Estado esté dotado de la atribución correspondiente para que puedan considerarse que ellos son causa de utilidad pública."*

29/Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1985. página 383 .

3.2- UTILIDAD PUBLICA EN LA DOCTRINA

Nuestra Constitución establece en el artículo 27 - párrafo segundo y en la fracción sexta, párrafo - segundo* que la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública.

De acuerdo con nuestro sistema legal, en unos casos la misma Constitución señala las causas que considera como de utilidad pública para basar en ellas - la expropiación y en otros las legislaturas son las competentes para fijar en las Leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación - de la propiedad privada.

Con motivo del señalamiento de estos casos, surgen dos problemas diferentes, uno de carácter exclusiva legal que consiste en determinar si la legislatura es soberana para señalar las causas de utilidad pública, y otro, de carácter netamente técnico-consistente en definir el criterio con el cual se -

30/Artículo 27 Constitucional, párrafo segundo " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Artículo 27 Constitucional, fracción sexta, párrafo segundo. " Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente."

debe reconocer que una causa es o no de utilidad pública.*

Serra Rojas dice que las legislaciones tanto federal como locales, son soberanas para fijar las causas de utilidad pública si éstas reúnen las características de responder al interés general y a la competencia del orden jurídico imperante.

Una Ley de expropiación no puede señalar indebidamente como causa de utilidad pública una situación que no lo sea.**

Los tribunales siempre se han inclinado en el sentido de considerar que si es posible fijar abstractamente un criterio unitario de la causa de utilidad pública, así la Suprema Corte de Justicia en una época estuvo considerando como esenciales para la existencia de la utilidad pública estos dos elementos :

1.- Que sea impuesta por una necesidad pública y que, por consecuencia, la expropiación que con fundamento en ella se haga, redunde en provecho común, en beneficio de la colectividad.

31/Fraga Gabino. " Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. , México 1985. página 380 .
32/ Serra Rojas Andres. " Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, S.A., México 1986. página 273.

2.- Que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación, y no - de simples individuos.

Resoluciones posteriores de la Suprema Corte de - Justicia han venido a cambiar el criterio sobre la - causa de utilidad pública; refiriéndose a la juris - prudencia anterior, indican que ella ha sido contra - riada en múltiples resoluciones, abandonándose un - concepto insostenible dentro de una correcta inter - pretación del estatuto Constitucional que rige la - materia. Ultimamente, continúa, se han precisado - las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de - que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se - destina directamente a un servicio público; la utili - dad social que se caracteriza por la necesidad de - satisfacer de una manera inmediata y directa a una - clase social determinada y mediante ella a toda la - colectividad, y la utilidad Nacional, que exige se - satisfaga la necesidad que tiene el país de adoptar - medidas para hacer frente a situaciones que le afec - ten como entidad política o como entidad internacio - nal .

Termina la sentencia, estableciendo que la Corte - considera que la propia Constitución contiene disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado.*

3.3- CONCEPTO DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA .

La expropiación por causa de utilidad pública " Es un acto jurídico de derecho público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular".*

En los tiempos que corren en los cuales se debaten profundos problemas sociales y se ha empleado en forma extensa la intervención del Estado, el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública se ha convertido en un poderoso instrumento de acción pública impulsado por razones de interés colectivo, que de ninguna manera deben entorpecer los particulares.

La expropiación se justifica por los elevados fines

34/Acosta Romero Miguel. " Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1986. página 480 .

que el Estado tiene a su cargo, apremiado por las -
urgentes e ineludibles necesidades sociales .*

La base Constitucional de la expropiación por causa
de utilidad pública está en el párrafo segundo del-
artículo 27 Constitucional que señala : " Las expro-
piaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad
pública y mediante indemnización".

También regula la expropiación el segundo párrafo -
de la fracción sexta, del artículo 27 Constitucio -
nal que determina: " Las Leyes de la Federación y -
de los Estados en sus respectivas jurisdicciones de
terminarán los casos en que sea de utilidad pública,
la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo-
con dichas Leyes, la autoridad administrativa hará-
la declaración correspondiente".

Hay otro tipo de expropiaciones previstas en las -
fracciones X y XV del artículo 27 Constitucional, -
que son las relativas a la dotación y restitución -
de tierras a los núcleos ejidales de población; en-
estos casos procede la expropiación a través de re-

35/Serra Rojas Andres. " Derecho Administrativo."
Editorial Porrúa, S.A., México 1986. página 261.

soluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o -
aguas .

Dada la amplitud Constitucional para la expropiación,
con base en el artículo 27, se han expedido diversi-
dad de Leyes en las que se prevé la necesidad de ex-
propiar por causa de utilidad pública a los particu-
lares, como son: La Ley Federal de Reforma Agraria,-
la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de
Expropiación, la Ley General de Asentamientos Huma -
nos y otras .

3.4- UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY DE EXPROPIACION .

La expropiación cuyo significado etimológico, para algunos autores, consiste en privación de la libertad o fuera de la propiedad, es un procedimiento administrativo de derecho público, derivado del ejercicio de la soberanía misma del Estado, en virtud del cual se priva a un particular del derecho de propiedad o se limita el dominio de determinados bienes, con la finalidad de satisfacer una necesidad de utilidad pública mediante una indemnización.

El procedimiento expropiatorio se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, salvo las relativas a la publicidad, y aún sin audiencia previa del interesado.

Se integra con los estudios que hace el Estado para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados, y bastando como único requisito que durante el procedimiento se haga la declaratoria de la causa de utilidad pública.*

Hecha la declaración correspondiente, bastará notificar al interesado, surtiendo los mismos efectos - de notificación personal, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, después de la cual, el Ejecutivo Federal procederá a la expropiación total o parcial, ocupación temporal, total o parcial, o - la simple limitación a los derechos de dominio.

En cuanto a la autoridad competente para llevar a - cabo la expropiación, la Ley de Expropiación (Pu - blicada en el Diario Oficial de la Federación de - fecha 25 de noviembre de 1936) establece en el - artículo tercero: " El Ejecutivo Federal, por con - ducto de la Secretaría de Estado, Departamento Ad - ministrativo o Gobierno de los Territorios corres - pondiente, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".*

Los bienes que son susceptibles de expropiación se - gún lo establecido por la Constitución, son tanto -

37/O en su caso la Secretaría de Gobernación de conformidad con el artículo 27, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el - cual establece: Artículo 27.- " A la Secretaría de - Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracción XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

los bienes muebles* como los inmuebles; así el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional señala - " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" y la fracción sexta del mismo artículo cuando ordena que " El valor para fijar el monto de la indemnización queda sujeto a juicio pericial y a resolución judicial cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas ."

La expropiación también se puede llevar a cabo a favor de los particulares - subrogados en los derechos del Estado como dice Serra Rojas** - para este efecto la Ley de Expropiación en el artículo primero, - fracción IX establece: " Artículo 1.- Se considerán de utilidad pública : Fracción IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad."

38/Guadarrama López Enrique y Guerrero Lara Esequiel. " La Interpretación Constitucional de la Suprema - Corte de Justicia (1917 - 1985)." Tomo I, Editado por la U.N.A.M., México 1986. " Los bienes muebles pueden ser objeto de expropiación." Páginas 873-4.
39/ Serra Rojas Andres. " Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, S.A., México 1986. Página 261 .

Y el artículo 19, párrafo segundo del mismo ordenamiento complementa el criterio anterior, al prescribir que: " Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esta persona cubrirá el importe de la indemnización."

La expropiación también puede ser temporal, ya que el bien expropiado puede regresar al patrimonio del particular, una vez que el Estado haya satisfecho las necesidades de interés público por la que se vio obligado a expropiar o revertirse a favor del propietario original de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Expropiación el cual establece: " Artículo 9.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio."

Finalmente el recurso al que tienen derecho los afectados por expropiación, es el de revocación, el cual deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la declaratoria de expropiación correspondiente.

En el caso de expropiación en materia agraria, el -

Único derecho que tienen los afectados, es acudir a la autoridad correspondiente dentro del término de un año, para que les sea cubierto el importe de la indemnización, fenecido el cual, no procederá ninguna reclamación.

3.5- UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY FEDERAL DE REFOR -
MA AGRARIA .

El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades agrarias .

En el caso del establecimiento de una Zona Intermedia de Salvaguardia, se fundamentaría la expropiación de bienes ejidales o comunales en el artículo 112, fracción IX de la Ley Federal de Reforma Agraria y en el artículo segundo, fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

40/Artículo 112, fracción IX de la Ley Federal de la Reforma Agraria. " Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular . Son causas de utilidad pública: Fracción IX.- Las demás previstas por las Leyes especiales." Artículo segundo fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. "Artículo 2.-Se considerarán de utilidad pública: - Fracción IV.- El establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas."

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Se inicia el procedimiento, presentando solicitud - escrita por parte de la autoridad competente ante - el Secretario de la Reforma Agraria que deberá con- tener de conformidad con el artículo 343 de la Ley- Federal de la Reforma Agraria :

- " I.- Los bienes concretos que se proponen como - objeto de la expropiación.
- "II.- El destino que pretende dárseles .
- "III.- La causa de utilidad pública que se invoca .
- "IV.- La indemnización que se proponga .
- "V.- Los planos y documentos probatorios y comple - mentarios que se estimen indispensables para dejar - establecidos los puntos anteriores ."

Posteriormente, de conformidad con el artículo 344 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ' La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado - ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante - publicación en el Diario Oficial de la Federación y - en el Periódico Oficial de la Entidad, y pedirá las- opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria - Mixta y del banco oficial que opere con el ejido, al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técni - cos informativos y la verificación de los datos con- signados en la solicitud y pedirá a la Comisión de- Avalúos de Bienes Nacionales Órgano desconcentrado - de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que

realice el avalúo correspondiente.'

El artículo 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que ' una vez integrado el expediente, - deberá ser sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.'

El artículo 346 del mismo ordenamiento señala que - ' el decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad donde se encuentre ubicados los bienes ejidales que se expropián, y la Secretaría de la Reforma Agraria - procederá a ejecutarlo en sus términos.'

Por último, el artículo 347 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria expedir los títulos correspondientes, incluyendo una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126 .

El artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria dice a la letra : " Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los -

bienes conforme a la Ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado haya recibido por concepto de indemnización."

3.6- LA UTILIDAD PUBLICA EN LA LEY GENERAL DEL -
EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AM -
BIENTE .

La utilidad pública en la Ley General del Equili -
brio Ecológico y la Protección al Ambiente, se en -
cuentra establecida en su artículo segundo, el -
cual considera como causas de utilidad pública : -

I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás -
Leyes aplicables.

II.- El establecimiento de zonas prioritarias de -
preservación y restauración del equilibrio ecológico .

III.- El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recur -
sos genéticos de la flora y fauna silvestres y -
acuáticas, frente al peligro de deterioro grave o
extinción.

IV.- El establecimiento de Zonas Intermedias de -
Salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Se define la utilidad pública en el sentido de pro-

picar el aprovechamiento racional de los elementos naturales y proteger el ambiente, sin interrumpir o interferir en forma excesiva en los procesos productivos, tal como se plantea en la exposición de motivos de este ordenamiento.

En la práctica pueden presentarse conflictos por la aplicación de estas causales cuando efectivamente - chocan con los criterios de productividad que orientan Leyes tales como la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Forestal.

4.- DERECHO COMPARADO Y ANTECEDENTES LEGALES DE - LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE .

En la consulta bibliográfica que se hizo para elaborar este trabajo, se encontró muy poca información acerca del tema que nos ocupa .

A continuación presentaremos un breve resumen de la única información que pudimos encontrar relacionada con este tema .

4.1 DERECHO COMPARADO .

El antecedente más cercano de nuestra Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Zonas Intermedias de Salvaguardia es el derecho urbanístico español.- La ciudad medieval española, abruptamente separada de su entorno por una muralla defensiva cuyas puertas se cierran al caer la noche, subsiste hasta bien entrado el siglo XIX, y no consigue romperse hasta los inicios de la revolución industrial .

Con ella se produjo una tendencia progresiva a la concentración de las poblaciones que obligó a buscar mayores espacios para su acomodo físico y para su desenvolvimiento económico, por eso era necesario -

destruir materialmente las antiguas cercas que constituían una auténtica barrera aduanera y sólo limitaban el crecimiento físico de la ciudad, debido a estas necesidades surgirían las primeras Leyes Urbanísticas.*

Así, la Ley de 29 de junio de 1864 será la primera e intentará en el marco liberal propio del momento, favorecer la nueva edificación extramuros de la ciudad por los particulares en concordancia con la actividad de los ayuntamientos, a cuyo cargo correrá la urbanización de los terrenos, previa expropiación de los necesarios para viales y usos públicos. Posteriormente surge la Ley de Ensanche o Extensión de Poblaciones de 1876, la cual no modifica esencialmente a la anterior.

en 1879 la Ley de Expropiación Forzosa, aportará una nueva perspectiva, la reforma interior de las poblaciones, a la cual se dedican unos preceptos específicos en los que se consagra la primera técnica de confiscación parcial en las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora al autorizar la expropiación de las zonas laterales de las nuevas vías

41/Fernández Tomas Ramón. " Manual de Derecho Urbanístico". Editado por el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid España, 1984. Página 15 .

públicas; lo anterior se intensifica con la Ley de 1895, Sobre Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones y al mismo tiempo establece un sistema de estímulos fiscales a las obras de urbanización.*

En 1904 La Instrucción General de Sanidad, desde la perspectiva sanitaria, proporcionará un conjunto de normas destinadas a nutrir a las Ordenanzas Municipales de Contrucción y aportará igualmente un esquema Organico, estatal, las comisiones provinciales - y la central de sanidad local, a que corresponderá en lo sustancial la orientación de la política urbanística y la tutela de su ejecución.

Todas estas normas mencionadas, serán objeto de sistematización en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, en el que se consilidan las técnicas urbanísticas como : zonificación, estándares urbanísticos (superficie máxima edificable, índices mínimos y pendientes máximas de calles, etc), exigencia de licencia municipal, figuras tributarias nuevas (contribuciones especiales, arbitrios sobre incremento de valor de los terrenos, impues -

42/Fernández Tomas Ramón . "Manual de Derecho Urbanístico. " Editado por el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid España, 1984. Página 16.

tos sobre solares y terrenos incultos), generalización de la obligación de formular planes de extensión en toda población a partir de ciertos límites, etc.

A mediados de este siglo la concepción de urbanismo como ordenación de la ciudad o lo que es propio de la ciudad, no puede ser ya válida al comprobarse - hasta que punto las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad - ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su entorno en primer lugar y en el contexto general del país entero, en segundo.

La constatación de esta evidencia llevo a los Ingleses a llamar a sus Leyes Urbanísticas (1947) Town and Country Planning Act (Leyes para la planificación del campo y la ciudad), idea totalizadora que en Francia empezó a expresarse (1944) como aménagement du territoire, y que progresivamente fue - incorporando contenidos adicionales a medida que se subrayaban las interrelaciones existentes entre la planificación física y la planificación económica - hasta asumir y englobar también las preocupaciones medioambientales que, desde hace poco tiempo, reivindican la preservación de la naturaleza frente a-

las agresiones de que ésta es objeto por una sociedad altamente industrializada que tiende a subordinarlo todo al afán de producir cada día más.*

Se empieza a comprender al urbanismo como una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, - su eje operativo.**

Continuando con el derecho urbanístico español la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, contiene innovaciones jurídicas y técnicas significativas sobre esta materia, aunque objeto de una importante reforma por Leyes de 1975 y 1976, - puede considerarse como derecho vigente .

Esta Ley reclamó por vez primera, el derecho para los poderes públicos y la entera responsabilidad de éstos, en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional, tanto en lo que respecta a la planificación, como en lo que se refiere a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fo -

43/Arrieta Raul. " La Ordenación del Territorio en el Derecho Comparado." Editado por la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del ambiente . Caracas Venezuela, 1983. Páginas 33 y 34.

44/ Ibidem. Página 35 .

mento e intervención de las facultades de dominio - relativas al uso del suelo y su edificación.*

Con esto el urbanismo en todas sus facetas quedó - afirmado como una función pública indeclinable ; - consecuentemente con este planteamiento la Ley in - trodujo una innovación esencial: La configuración - de un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo que, a partir de ella, dejó de ser el derecho de usar y abusar de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente establecidas por las Leyes, para convertirse en un derecho limitado en su contenido a lo que la Ley Urbanística y los Planes de - Ordenación a los que ésta se remite determinan en - cada caso concreto y sujeto en su ejercicio al cumplimiento de los deberes específicos que la Ley y - los planes imponen a su titular, el ius aedificandi, que era el contenido más importante del derecho de propiedad, pasó a ser una atribución expresa del - Plan Urbanístico, atribución que éste hace en consideración a los intereses públicos inherentes a la - ordenación del espacio planeado.**

45/Fernández Tomas Ramón. " Manual de Derecho Urbanístico." Editado por el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid España, 1984. Páginas 18- y 19 .

46/ Ibidem. Páginas 20 y 22 .

Por último la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, un poco influenciada por la Ley Inglesa Land Community Act 1975, la cual establecía "Que de todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse, en virtud de que el abastecimiento del suelo está ya determinado y fijo. Inglaterra es un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta del suelo no sólo está ya determinada, sino que es escasa. Esto hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso del suelo y además que corresponde a la planificación asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas del suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo."*

La Ley comentada no difiere mucho de la anterior, - introduce nuevos criterios y así el artículo séptimo, por primera vez a nivel de concepción y formulación teórica de un texto legal declara que " El Plan Nacional de Urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio, en función de las conveniencias de la -

47/Arrieta Raul . " La Ordenación del Territorio en el Derecho Comparado." Editado por la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas Venezuela, 1983. Página 37 .

ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población."*

Otro aspecto importante lo constituye el hecho de que la aprobación de planes y proyectos de urbanización implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos. Se admite para su ejecución no sólo la expropiación absoluta del dominio, sino también la constitución de servidumbres.

En todo caso, los actos de expropiación del dominio o derechos reales han de realizarse dentro de un plazo máximo fijado en la Ley, con el fin de aunar el interés público con respecto al legítimo interés particular, que no puede quedar indefinidamente afectado por una ordenación jamás consumada, a través de la justa indemnización.**

Otra legislación que regula el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia es la del Estado de Israel, en la cual se establece: " Que se redacta una lista completa de las industrias y se clasifi -

48/Fernández Tomas Ramon. " Manual de Derecho Urbanístico ." Editado por el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid España, 1984. Página 23 .
49/ Ibidem . Páginas 34 y 38 .

caron en seis grupos, según la distancia mínima requerida entre cada establecimiento y el área residencial más cercana. Estos grupos y las distancias protectoras fueron establecidos por una comisión interministerial que estudió cada tipo de industria existente o proyectada para un futuro cercano en Israel. Se consideró cada industria en relación con la probable molestia que podría provocar a sus vecinos, como resultado de sus actividades, y esto sirvió de base para fijar las distancias amortiguadoras; éstas oscilaron entre cero y dos mil metros, pero pueden duplicarse o triplicarse en casos especiales.* Finalmente otras legislaciones que regulan también el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia, lo constituyen los países bajos europeos, en los que se determina: " En estos países mencionados, se está dedicando creciente atención a las zonas verdes amortiguadoras entre las áreas industriales y residenciales. Algunas de estas zonas tienen una función recreativa, como la creación de parques que separen asentamientos humanos de los grandes complejos industriales.

Los grandes parques urbanos pueden también actuar - como zonas amortiguadoras entre las carreteras y las áreas residenciales, así como entre éstas y las zonas rurales registradas. En general, nunca se deben construir nuevas ciudades en las inmediaciones de - importantes reservas naturales registradas, es preciso emplazarlas a una distancia mínima de dos a cuatro kilómetros. La zona intermedia se convertirá en tonces en un parque y actuará como amortiguador entre la ciudad y el área protegida. También puede - ser útil en las áreas urbanas separar los diversos - centros residenciales entre sí, mediante zonas amortiguadoras, en las cuales se pueden crear parques .*

51/Esteban Bolea María Teresa. " Las Evaluaciones del Impacto Ambiental." Editado por Cuadernos del Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales.- Madrid España, 1984. Páginas 99 y 100 .

4.2- ANTECEDENTES LEGALES DE LA LEY GENERAL DEL -
EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIEN
TE .

La primera Ley que al respecto se aplicó en esta materia en el país fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual fundamentalmente regulaba aspectos de la contaminación - del aire, aguas residuales y suelo.

La Ley anterior tuvo una vigencia de diez años, posteriormente en 1981, se aprobó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

En esta Ley destaca el propósito de educar y difundir los principios y objetivos de la legislación, - los cuales consisten en vigilar y proteger la compleja y creciente actividad de la población que permita ordenar y mejorar el uso y disfrute de la naturaleza, la economía y la vida humana.

Otro aspecto muy importante que es necesario destacar, es el hecho de que la Ley Federal de Protección al - Ambiente era competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Precisa la competencia de la Secretaría mencionada, - en cuanto a la aplicación de la Ley y la coordinación con otras dependencias federales, así como con los - gobiernos de los Estados y Municipios para el cumpli-

miento y aplicación de la propia Ley .

En su articulado figura la integración de áreas o regiones ecológicas para conservación de los ecosistemas en peligro de destruirse, la protección de la calidad del aire y de los suelos, de la erosión, desertificación y de la urbanización; se considera también evitar los efectos de las sustancias químicas tóxicas, radiactivas, etc., que puedan llegar a modificar el clima de algunas regiones y provocar la desaparición o reducción de especies, tanto de la flora como de la fauna, con los consiguientes daños al equilibrio ecológico.

Consigna medidas de emergencia en situaciones peligrosas para los ecosistemas, la salud pública y la flora y la fauna. Establece restricciones en materia de importación, producción, tenencia y uso de sustancias nocivas o peligrosas .

Prevé medidas para suspender o restringir la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, desarrollos urbanos o cualquier otra actividad que pueda causar o incrementar la degradación ambiental y dañar los procesos ecológicos .

Incluye preceptos sobre la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, la protección del medio marino, el control y vigilancia de aguas residua-

les de los desechos sólidos provenientes de las -
áreas urbanas, principalmente de la industria.

Incluye medidas para el control de la contaminación-
ambiental en actividades industriales, comerciales y
de investigación, que dañen a los ecosistemas y en -
forma directa a la salud humana .

Esta Ley prevé la contaminación de alimentos, dada -
la importancia que tiene para la salud y la existen-
cia humana, cuidando y vigilando desde la producción,
manejo y consumo.

Contempla la vigilancia y control que deben ejercer -
las autoridades ambientales en la ejecución y opera -
ción de obras, tanto públicas como privadas, para evi
tar que se deteriore el medio ambiente, a través del-
conocimiento previo de la manifestación del impacto -
ambiental y de las medidas preventivas y correctivas-
para minimizarlo.

Asimismo, establece la protección del ambiente por -
efectos de radiaciones ionizantes, debido al incremenu
to de mayores riesgos por el uso del radio, uranio y-
plutonio en actividades industriales y de servicio.

Por último se establecen sanciones de carácter admi -
nistrativo, medidas de seguridad y se consignan los -
delitos en materia ambiental .

5.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS; RECURSO DE INCONFORMIDAD; DELITOS DEL ORDEN FEDERAL; DENUNCIA POPULAR QUE CONTEMPLA LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE .

5.1-SANCIONES ADMINISTRATIVAS .

Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y deberán ser sancionadas administrativamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia federal y en los demás casos por las autoridades de las Entidades Federativas, con una o más de las siguientes sanciones:

I.- Multa por el equivalente de 20 a 20,000 veces el salario mínimo vigente en el distrito federal.

II.- Clausura temporal o definitiva, parcial o total.

III.- Arresto administrativo hasta por 36 horas .

Vencidos los plazos concedidos por la autoridad para subsanar las infracciones y resultare que dichas infracciones subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato y en caso de reincidencia el monto de la multa podrá duplicarse o llevar a cabo la clausura definitiva.*

52/Artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará la suspensión, revocación o cancelación de la concesión y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.*

Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I.- La gravedad del impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos.

II.- Las condiciones económicas del infractor .

III.- La reincidencia .**

Cuando procede la clausura temporal o definitiva, total o parcial, al ejecutarla se procederá a levantar acta detallada de la diligencia, siguiendo los lineamientos generales establecidos para las inspecciones .***

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá ante autoridades federales o locales competentes, con base a los estudios hechos al efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funciones .

53/Artículo 172 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

54/ Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

55/ Artículo 174 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

namiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquiera actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico.*

5.2- RECURSO DE INCONFORMIDAD .

Al recurso que tienen derecho quienes resulten afectados por los actos y las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella deriven, será el recurso de inconformidad el cual deberá ser interpuesto dentro - del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.*

El recurso de inconformidad deberá interponerse por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiese dictado la resolución recurrida .**

El escrito de acuerdo con el artículo 178 de la Ley, deberá contener los siguientes requisitos:

- I.- Nombre y domicilio del recurrente .
- II.- La fecha que manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida .
- III.- El acto o resolución que se impugna.
- IV.- Los agravios que le cause la resolución o el - acto impugnado.
- V.- La mención de la autoridad que haya dictado la - resolución u ordenado o ejecutado el acto .

57/Artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

58/ Artículo 177 de la Ley General del Equilibrio - Ecológico y la Protección al Ambiente .

VI.- Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba, que tenga relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado .

VII.- Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnada, acompañando los documentos que se relacionen con este .

VIII.- La solución de suspensión del acto o resolución impugnado previa comprobación de haber garantizado el interés fiscal .

La autoridad podrá admitir o rechazar el recurso, en caso de que lo admita, la autoridad decretará la suspensión si fuese procedente y desahogará las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de 15 días hábiles .*

Para que proceda la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, se deberán cumplir los siguientes requisitos :

- I.- Lo solicite así el interesado.
- II.- No se pueda seguir perjuicio al interés general.
- III.- No se trate de infracciones reincidentes .
- IV.- Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente .

59/Artículo 179 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

V.- Se garantice el interés fiscal.*

Terminado el tiempo para el desahogo de las pruebas, si hubiere, se dictará resolución en la que se confirme modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido, debiéndose notificar al interesado.**

60/Artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .
61/ Artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

5.3- DELITOS DEL ORDEN FEDERAL .

Para que se pueda proceder penalmente por los delitos establecidos por esta Ley, será necesario que - la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología formu - le la denuncia correspondiente, salvo en caso de - flagrante delito.*

Podrá imponerse pena de tres meses hasta seis años - de prisión y multa por el equivalente de 100 a - - 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distri - to Federal, al que sin contar con la autorización - respectiva o violando las normas de seguridad y ope - ración a que se refiere el artículo 147, realice, - autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren - como riesgosas, que ocasionen graves daños a la sa - lud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas. Pudiéndose elevar la pena señalada en el parrafo - anterior con tres años más de prisión y duplicar la multa cuando las actividades consideradas como ries - gosas se realicen en un centro de población.**

Podrá imponerse pena de tres meses hasta seis años - de prisión y multa por el equivalente de 1000 a -- 20,000 días de salario mínimo vigente en el Distri -

62/Artículo 182 de la Ley General del Equilibrio Eco - lógico y la Protección al Ambiente .

63/ Artículo 183 de la Ley General del Equilibrio - Ecológico y la Protección al Ambiente .

to Federal, a quien sin autorización o contraviniendo lo dispuesto por esta Ley, fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, reuse, deseché, descargue, disponga o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o sus elementos. La misma pena se impondrá a quien contraviniendo las autorizaciones respectivas, importe o exporte materiales o residuos peligrosos.

Tratándose de sustancias tóxicas o peligrosas que regula la Ley General de Salud, con inminente riesgo a la salud de las personas, se estará a lo dispuesto por la Ley mencionada.*

Podrá imponerse pena de un mes hasta cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al que viole las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, despidá, descargue en la atmósfera, o lo autorice u ordene, gases, humos, polvos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.**

- 64/Artículo 184 de la Ley General del Equilibrio -
Ecológico y la Protección al Ambiente .
65/ Artículo 185 de la Ley General del Equilibrio -
Ecológico y la protección al Ambiente .

Podrá imponerse pena de tres meses hasta cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a - - 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al que sin la autorización respectiva y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, descargue, - deposite o infiltre o lo autorice u ordene, aguas - residuales desechos o contaminantes en los suelos, - aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal - que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna, o los ecosistemas.

Puede elevarse la pena con tres años más de prisión cuando se trate de aguas destinadas a un centro de población. *

Podrá imponerse pena de un mes hasta cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a quien contraviniendo las disposiciones legales aplicables y rebasando los límites fijados en - las normas técnicas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, en zonas de

jurisdicción federal, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.*

Corresponde a las legislaturas tanto federal como local en lo relativo a su jurisdicción, expedir -
Leyes que establezcan las sanciones penales y administrativas por violaciones a este Ley .

Las disposiciones locales que se expidan de acuerdo a la distribución de competencias previstas en este mismo ordenamiento, señalarán las sanciones - por violaciones a las mismas. Los ayuntamientos - regularán las sanciones administrativas por violaciones a los bandos y reglamentos de policía y -- buen gobierno, que a su vez expidan en la esfera - de su respectiva competencia.**

- 67/Artículo 187 de la Ley General del Equilibrio -
Ecológico y la Protección al Ambiente. -
68/ Artículo 188 de la Ley General del Equilibrio -
Ecológico y la Protección al Ambiente .

5.4- DENUNCIA POPULAR .

Toda persona podrá denunciar ante autoridad competente cualquier hecho, acto u omisión de competencia de la Federación que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

La denuncia popular podrá ejercitarla cualquier persona, bastando como único requisito, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante.**

Recibida la denuncia, las Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología procederá a identificar al denunciante y en su caso hará saber la denuncia a quien se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida.***

- 69/Artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .
- 70/ Artículo 190 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .
- 71/ Artículo 191 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología debe rá efectuar las diligencias necesarias para la com probación de los hechos denunciados y también la - evaluación correspondiente.

Si resultan ser los hechos de competencia local, - hará llegar la denuncia a la autoridad competente, promoviendo la ejecución de las medidas que resul- ten procedentes.*

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología debe rá dentro de los quince días hábiles siguientes a- la presentación de la denuncia, hacer saber al de- nunciante el trámite de ésta y dentro de los trein ta días hábiles siguientes, el resultado de la ve- rificación de los hechos y medidas impuestas .**

Quienes sufran daños o perjuicios derivados de in- fracciones a este ordenamiento, podrán solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la - formulación de dictamen técnico que tendrá valor - de prueba pericial ante las autoridades judicia -- les.***

- 72/Artículo 192 de la Ley General del Equilibrio - Ecológico y la Protección al Ambiente .
- 73/ Artículo 193 de la Ley General del Equilibrio - Ecológico y la Protección al Ambiente .
- 74/ Artículo 194 de la Ley General del Equilibrio- Ecológico y la Protección al Ambiente .

CONCLUSIONES .

1.- La Zona Intermedia de Salvaguardia es un elemento que está comprendido en la legislación ambiental como instrumento de la política de desarrollo del país y que tiene como propósito el prevenir que la población y el medio ambiente pudieran sufrir graves daños en caso de ocurrir un evento extraordinario en la realización de actividades consideradas riesgosas o altamente riesgosas.

2.- Por otra parte dichas actividades deben ser fomentadas de acuerdo con criterios de productividad, de tal manera que se produzca la generación de divisas para el país.

3.- Cuando fue promulgada la Constitución de 1917, derivada del movimiento político social de 1910, la problemática de ese momento era distinta a los problemas actuales, ya que en aquel entonces se proclamaban necesidades sociales tales como el reparto de tierras y la seguridad jurídica en la tenencia de la misma; la industria en ese momento era prácticamente nula, ahora la problemática es distinta: La modernización del país trajo consigo por consecuencia el desarrollo de la industria, cuyos diversos tipos y gra

dos de complejidad es necesario considerar así como - los desequilibrios ecológicos que generen o pueda generar, y así como también el crecimiento de los asentamientos humanos y la concentración poblacional .Por ello en las últimas décadas ha sido necesario implantar estrategias de protección al ambiente a través de las diversas Leyes que han normado la materia como, - por ejemplo, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la Ley Federal de Protección al Ambiente y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .

4.- La legislación en materia ambiental ha evolucionado hasta considerar algunas figuras de protección ecológica, lo cual redundo en un control más estricto de la conservación ambiental, y aunque a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente le falta perfeccionar algunos conceptos, ya contempla figuras jurídicas avanzadas como las Zonas Prioritarias de Protección Ecológica y la Zona Intermedia de Salvaguardia .

5.- La figura jurídica Zona Intermedia de Salvaguardia, unicamente aparece mencionada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y no está desarrollada, sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 hace mención expresa a la constitución de zonas de este tipo por

lo cual existe la imperiosa necesidad de desarrollar dicha figura y reglamentarla adecuadamente.

6.- La antecitada figura jurídica Zona Intermedia de Salvaguardia tiene antecedentes en el derecho Español, el derecho Ingles, el derecho del Estado de Israel y en los países bajos, como zonas amortiguadoras establecidas por ejemplo, en casos tales como centrales nucleares.

7.- El derecho mexicano no debe simplemente copiar de otras legislaciones el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia, sino que se debe adecuar y regular su establecimiento en relación a nuestras necesidades sociales y de desarrollo, acorde al mismo tiempo con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

8.- En el desarrollo de la figura jurídica denominada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como Zona Intermedia de Salvaguardia, es necesario que se determine con la mayor claridad y precisión si la causa de utilidad pública es suficiente para poder llevar a cabo la expropiación; si es así, hasta qué punto y mediante qué mecanismos, ya que de hecho la Zona Intermedia de Salvaguardia consistiría en una modalidad de la propiedad privada y de llevarse a cabo la expropiación.

ción, ésta podría ser permanente total o parcial, - temporal total o parcial o bien podría ser una simple limitación a los derechos de dominio.

9.- En lo sucesivo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos deberá apegarse a lo establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos a través del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y los Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, y para evitar posibles daños a la población, es de suma importancia que cuando se lleve a cabo la determinación de los usos del suelo, los cuales pudieran ser habitacionales, residenciales - de vivienda media y popular, usos industriales, corredores industriales etc., se considere la variable ambiental como prioritaria para la planeación del desarrollo y lograr en general una mejor relación entre los asentamientos humanos, el desarrollo y el medio ambiente .

10.- Cabe mencionar que uno de los logros de la Revolución Mexicana fue establecer en la Constitución de 1917, un nuevo concepto de la propiedad, la propiedad función social, como son los bienes ejidales o comunales y en general de la reforma agraria; es evidente que el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia estaría en contra de este prin

cipio por razones de desarrollo y productividad .

11.- En caso de que sea necesario expropiar para el establecimiento de Zonas Intermedias de Salvaguardia, terrenos ejidales o comunales, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología iniciar ante la Secretaría de la Reforma Agraria los trámites respectivos para llevar a cabo la expropiación de los mencionados bienes por causa de utilidad pública, con fundamento en el artículo 2 fracción IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el artículo 112 fracción IX de la Ley Federal de Reforma Agraria y artículo 1 fracción XII de la Ley de Expropiación.

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

Acosta Romero, Miguel: " Teoría General del Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, S.A. México . - Quinta Edición 1986.

Arrieta, Raúl: " La Ordenación del Territorio en el Derecho Comparado." Editado por la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente . Caracas, Venezuela. Primera Edición 1983 .

Chavez Padrón, Marta: " Derecho Agrario." Editorial Porrúa, S.A. México. Segunda Edición 1984 .

Esteban Bolea, Ma. Teresa: "Las Evaluaciones del Impacto Ambiental." Editado por Cuadernos del Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales. Madrid, España. 1984. S/Edición .

_____ : "Impacto Ambiental de Centrales Nucleares." Editado por Cuadernos del Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales. Madrid, España. 1984. S/Edición .

Fernández Tomas, Ramón: " Manual de Derecho Urba -
nístico." Editado por el Consultor de los Ayunta -
mientos y Juzgados. Madrid, España. Primera Edición
1984.

Fraga, Gabino: " Derecho Administrativo. " Edito -
rial Porrúa, S.A. México. Vigésimosexta Edición .

Gozzi, Juan Maria: " Enciclopedia Jurídica OMEBA."
Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, -
Argentina.

Guerrero Lara, Esequiel y Guadarrama López, Enri -
que: " La Interpretación Constitucional de la Su -
prema Corte de Justicia (1917-1985)". Editado -
por la U.N.A.M. México. Primera Edición 1986 .

Lions Monique: " Diccionario Jurídico Mexicano. "
Coedición de la U.N.A.M. y Porrúa, S.A. Segunda -
Edición 1987 .

Luna Arroyo, Antonio: " Derecho Agrario Mexicano."
Editorial Porrúa, S.A. México. Tercera Edición -
1981 .

" Manual de Calidad del Aire en el Medio Ambiente." -
Editor y Autor Organización Panamericana de la Sa -
lud, 1982. S/Edición.

" Ordenación del Territorio y Metodologías del Plan
teamiento en el Derecho Comparado." Editor y Autor -
Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y -
Medio Ambiente. Madrid, España. 1982. S/Edición .

Schroeder Cordero, Francisco Arturo: " Constitución
Mexicana Comentada. Editado por la U.N.A.M. México -
Primera Edición 1985.

Serra Rojas, Adres: " Derecho Administrativo." -
Editorial Porrúa, S.A. México. Decimotercera Edi -
ción 1986.

Tena Ramírez, Felipe: " Derecho Constitucional -
Mexicano. " Editorial Porrúa, S.A. México. Vigésima
tercera Edición 1989.

LEGISLACION :

Ley General de Salud.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección
al Ambiente .

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .

Ley de Planeación .

Ley Federal de Reforma Agraria .

Ley de Expropiación .

Ley de Vías Generales de Comunicación .

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías .

Relgamento de la Ley General del Equilibrio Ecoló -
gico y la Protección al Ambiente en Materia de Im -
pacto Ambiental .

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al -
Ambiente del Estado de Hidalgo .

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contamina -
ción Ambiental (Abrogada).

Ley Federal de Protección al Ambiente (Abrogada).