



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ACATLAN”

**EL RIESGO AMBIENTAL EN MÉXICO.
ANÁLISIS Y CRÍTICA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CARLOS GARAY RIVERA

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

JUNIO/2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Cuando te sientas al frente de una pantalla e intentas plasmar en un par de hojas los agradecimientos, el primer obstáculo es intentar no dejar a nadie fuera de ellos. En mi vida existen muchísimas personas que me han ayudado a la culminación de esta etapa y de este trabajo, difícilmente con palabras puedo agradecer todo su apoyo.

Mi Tesis la dedico con todo mi amor y cariño:

A DIOS:

Que me diste la oportunidad de vivir y de regalarme una familia maravillosa, por estar conmigo en cada paso que doy, por enseñarme el camino correcto de la vida, guiándome, fortaleciendo mi corazón e iluminándome mi mente cada día. Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de tu infinita bondad y amor.

A MI MADRE:

Que me diste ese cariño y calor humano necesario, es a ti a quien debo todo, horas de consejos, de regaños, de reprimendas, de tristezas y de alegrías, las cuales estoy muy seguro que las has hecho con todo el amor del mundo para formarme como un ser integral y de las cuales me siento extremadamente orgulloso.

A MI PADRE:

Que has estado a mi lado en todo momento, dándome las fuerzas necesarias para continuar luchando día tras día y seguir adelante rompiendo todas las barreras que se me presenten. A ti que velaste por mi salud, mis estudios, mi educación, mi alimentación, por ser la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, te agradezco todo tu amor.

A ambos que me dieron la vida y han estado conmigo en todo momento. Por darme una carrera para mi futuro y por creer en mí, aunque hemos pasado momentos difíciles siempre han estado apoyándome y brindándome todo su amor, por todo esto les agradezco de todo corazón el que estén conmigo. Los quiero con todo mi corazón y este trabajo que me llevo muchos años hacerlo, es para ustedes, aquí está lo que ustedes me brindaron, solamente les estoy devolviendo lo que me dieron en un principio. Gracias a ustedes soy quien soy hoy en día.

A MI HERMANO:

Gracias por estar conmigo y apoyarme siempre. Porque siempre he contado contigo para todo, hemos vivido la misma historia, los mismos pesares y las mismas alegrías, tú de carácter fuerte y orgulloso, pero que siempre me demostraste un amor inigualable, gracias por la confianza, apoyo y amistad y aunque no suelo expresarlo, te quiero mucho.

A TI ABUELITA:

A pesar de que no estás aquí ahora, se que tu alma si lo está, yo te dedico con todo mi corazón mi tesis. Te agradezco dejarme un legado de enseñanzas y valores. Nunca te olvidaré....

A MI TÍO:

Por ser la gran motivación para la culminación de mis estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis, por impulsar mi desarrollo como profesionista.

A MI NOVIA:

Por tu paciencia, por tu comprensión, por tu empeño, por tu fuerza, por tu amor, por ser tal y como eres,.... Porque te amo. Muchas gracias por estos años de conocernos y en los cuales hemos compartido tantas cosas, hemos pasado tanto que ahora estas conmigo en este día tan importante para mí. Solo quiero darte las gracias por todo el apoyo que me has dado para continuar y seguir con mi camino, gracias por estar conmigo y recuerda que eres muy importante para mí.

A LOLA, MARIANA, VERÓNICA, LOLITA Y FABIOLA:

Por estar siempre conmigo y consentirme tanto. Familia que desde el primer momento, me brindaron y me brindan todo su apoyo, colaboración y cariño sin ningún interés. Las quiero.

AL DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJÓN:

Por su esfuerzo y dedicación, su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia en un marco de confianza,

sus conocimientos, sus orientaciones, su manera de trabajar, su persistencia, su paciencia y su motivación han sido fundamentales para la conformación de este trabajo. Por su tiempo invertido en revisar esta tesis, por sus consejos para lograr que ésta fuera un buen trabajo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

En especial a la Facultad de Estudios Superiores Campus Acatlán, por darme la oportunidad de formar parte de ella, por todo lo que me otorgó durante cinco años de formación académica , por ser mi segunda casa y por permitirme ser parte de una generación de triunfadores y gente productiva para el país.

En general agradezco a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis, con sus altos y bajos y que no necesito nombrar porque tanto ellas como yo sabemos que desde lo más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo, colaboración, ánimo y sobre todo cariño y amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	4
1.1 ANTECEDENTES	4
1.2 CONCEPTO.	5
1.3 FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	7
1.4 LA FUNCIÓN PÚBLICA.	8
1.4.1 FUNDAMENTOS LEGALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	9
1.4.2 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICO	10
1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.	16
1.5.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL DE 1821 A LA FECHA.	17
1.6 EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	30
1.6.1 LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	31
1.6.2 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	32
1.6.3 LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.	34
1.7 LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO.	37
CAPITULO II	
EL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO.	39
2.1 ORIGEN DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.	42
2.2 INSTANCIAS GUBERNAMENTALES PROTECTORAS DEL AMBIENTE.	46

2.2.1	SISTEMA DE CONCURRENCIA DE FACULTADES.	48
2.2.2	LA FEDERACIÓN.	50
2.2.3	LOS ESTADOS.	55
2.2.4	LOS MUNICIPIOS.	61
2.2.5	EL DISTRITO FEDERAL.	65
2.3	MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.	69
2.4	LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	79
2.5	EL DERECHO AMBIENTAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	93

CAPÍTULO III

	LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.	99
3.1	FUNCIONES Y OBJETIVOS.	107
3.2	ORGANIZACIÓN INTERNA.	110
3.3	LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	111
3.3.1	ORIGEN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	113
3.3.2	FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	114
3.3.3	VISIÓN, MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	118
3.3.4	FACULTADES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	120
3.3.5	ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	127
3.3.6	CREACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.	128

CAPÍTULO IV

EL RIESGO AMBIENTAL.	140
4.1 INTRODUCCIÓN AL RIESGO AMBIENTAL.	140
4.2 MARCO JURÍDICO.	147
4.2.1 REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO.	154
4.2.2 LEY GENERAL DE SALUD.	157
4.2.3 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE ACTIVIDADES, ESTABLECIMIENTOS, PRODUCTOS Y SERVICIOS.	157
4.2.4 LISTADOS DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS.	159
4.3 PROBLEMAS PARA LA DEFINICIÓN DE DE ACTIVIDADES RIESGOSAS Y LOS CRITERIOS BASE.	184
4.4 EL ESTUDIO DE RIESGO AMBIENTAL.	185
4.5 PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RIESGO AMBIENTAL.	189
4.6 EL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE ACCIDENTES.	193
4.7 EL SEGURO AMBIENTAL.	196
CONCLUSIONES.	200

INTRODUCCIÓN

El riesgo es algo con lo que comúnmente estamos en contacto en nuestra vida cotidiana; éste se presenta con el solo hecho de darnos un baño o viajar en automóvil. De ahí que existen diferentes tipos de riesgo a los que nos enfrentamos día a día. En la actualidad, uno de los riesgos mas importantes es el ambiental, el cual existe cuando nuestro entorno o el de cualquier ser vivo se modifica de manera que pone en peligro la vida y por lo tanto trastoca la cotidianidad. Este tipo de riesgo nos afecta no sólo de manera individual, sino de forma colectiva y los vemos manifestado en fenómenos como la construcción y operación de plantas industriales, el aumento progresivo de la utilización del automóvil, las alteraciones provocadas por cambios abruptos en el uso de suelo, la utilización de productos químicos para acelerar la producción, el aumento en industrias contaminantes y las enfermedades de las comunidades humanas y hábitats naturales.

El acelerado crecimiento poblacional y los patrones de producción y consumo, han traído como consecuencia una seria de problemas a escala mundial, tanto por la falta de control ambiental en los procesos industriales, como por las instalaciones inadecuadas o insuficientes para un manejo adecuado de los materiales peligrosos utilizados en dichos procesos.

Como el riesgo ambiental esta en función de la exposición a materiales y/o residuos peligrosos, todas las medidas regulatorias o de otro índole que se desarrollen, deben estar orientadas a evitar que se den condiciones durante su manejo, que favorezcan su liberación al ambiente, el deterioro de los estratos ambientales (aire, agua, suelo) y daños a los seres vivos y los bienes que entren en contacto con ellos.

El tema de las actividades altamente riesgosas, ha sido olvidado por largo tiempo. Un anquilosado caduco par de listados y otros tantos artículos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente componen nuestro arsenal legal.

Considerando lo anterior, la siguiente tesis tiene como objetivo el proponer los puntos básicos sobre los cuales deberá de versar un instrumento regulatorio.

Se eligió también este tema debido a la gran importancia social y económica que representa la regulación integral de las actividades altamente riesgosas y su urgente necesidad ambiental.

El Capítulo primero, hace referencia a los antecedentes y concepto de la administración pública federal, se da una explicación de sus principales instituciones, lo que nos permite entender las tendencias y comportamientos de la estructura administrativa actual, es por ello que en este capítulo se aportaron datos de mayor importancia debido a que toda la administración pública federal se justifica en su antecedente.

El Capítulo segundo, tratará conceptos básicos del Derecho Ambiental Mexicano y su relación en los diversos niveles de gobierno, ya que de esta manera podremos entender de manera más clara cada uno de los términos utilizados en este trabajo.

El Capítulo tercero, habla de la organización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus antecedentes y principales funciones relacionadas con la revisión de los Estudios de Riesgo Ambiental y los Programas para la Prevención de Accidentes.

El Capítulo cuarto explica el riesgo ambiental, su clasificación, características, elementos. Asimismo, las bases fundamentales para abordar con

riguroso análisis el tema de investigación, es por ello que a lo largo del mismo, se dará una explicación de los aspectos más relevantes que constituyen la esencia del Estudio de Riesgo Ambiental y el Programa para la Prevención de Accidentes.

Finalmente daremos a conocer las conclusiones respecto de la presente tesis y se propondrán elementos esenciales que creemos indispensables para la reglamentación de las Actividades Altamente Riesgosas.

La metodología empleada en esta tesis consistió básicamente en la aplicación de los métodos de investigación siguientes: método inductivo, método deductivo y método analítico sintético.

El método de inducción porque de hechos particulares obtuvimos diversas conclusiones generales.

Método de deducción porque de hechos generales obtuvimos conclusiones particulares.

El método analítico sintético, consistió en estudiar y valorar cada uno de los temas desarrollados, yendo de lo simple a lo compuesto y viceversa, ya que de un tema específico derivan muchos otros conceptos que están relacionados entre sí.

El método analítico consistió en separar la realidad en sus más elementales funciones.

El método sintético consistió en unir lo que el analítico separó, integrando nuevamente las funciones a la realidad del tema investigado.

La técnica de investigación consistió en el empleo de análisis de campo, bibliográfico, legislativo y doctrinal.

CAPÍTULO I.

LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.

1.1.- ANTECEDENTES.

Desde las civilizaciones antiguas, las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales.

Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: “El Estado soy yo”. Con el advenimiento de la ilustración en occidente, la precisión de los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente.

El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual, la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu encontró para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la Edad Media. Así, en su obra, Montesquieu explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la actividad

legislativa, la actividad ejecutiva y la actividad judicial. Montesquieu mencionaba que para evitar el absolutismo, y consecuentemente las arbitrariedades cometidas por los reyes, lo deseable es que esas tres funciones, quedaran depositadas para su ejercicio, en tres órganos, la legislativa en el Congreso, la ejecutiva en el rey y la judicial en la Suprema Corte de Justicia, y que es a esto lo que se conoce comúnmente como división de poderes.

Respecto a la función ejecutiva, depositada en nuestro estado en la persona del Presidente de la República, debe considerarse que dicha función debe ser conceptuada como función pública; en el siguiente capítulo definiremos a la administración pública y consecuentemente el término función pública.

1.2.- CONCEPTO.

Comenzaremos por plantear la definición de la palabra administración. La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo *a* o *dar* y la frase *ministrare*, servir. Ello en su sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Hoy aún puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

La administración consiste en la actividad que desempeñan los individuos o las empresas en virtud de la necesidad que deben proveer en la cotidianeidad y a partir de los recursos materiales, humanos, e incluso intangibles de los que pueden disponer. Se refleja pues, en la gestión que los individuos hacen de los bienes con que cuentan, con el propósito de rendir de ellos el máximo

aprovechamiento posible en su aplicación a las carencias del momento.

La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados.

Como se desprende, tanto las personas como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, pues ambas tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes.

La administración que realiza el poder Ejecutivo, y que es a la que llamamos Administración Pública Federal, tiene las características de ser externa respecto del órgano Ejecutivo que la realiza, así como cumple con la cualidad de ser inmediata. Es externa respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino a la población. Es inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

La administración pública federal, esencialmente consiste en una capacidad del Estado en producir un bien público, que a partir del siglo XVIII, se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta:

En sentido lato, administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada.

La Real Academia Española de la Lengua, señala que la administración pública: *“es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”*.

En consecuencia, y tomando en consideración lo dicho con anterioridad, se puede definir a la Administración Pública Federal, como el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización de actos administrativos emitidos ex profeso.

1.3.- FIN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La administración pública mexicana, en virtud de su Ley Orgánica (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976), se configura en un todo armónico estructural y funcional, dicha Ley establece que forman parte de la administración pública los organismos descentralizados, cuya característica principal es, precisamente, contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se podría decir que el objeto o fin de la administración pública federal, es la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logren las metas fundamentales del Estado: el bien común, la preservación del orden público, las libertades y derechos de sus

habitantes, quienes sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes, la satisfacción de las necesidades individuales de carácter general y la de atender al interés público. De aquí la justificada expresión que la administración pública es el “brazo ejecutor” del gobierno que realiza la función mas importante del Estado.

Es por esta razón, por la que el funcionario es limitado en sus actividades, y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obrar es estricta y subordinada al interés general.¹

1.4.- LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Para entender la función pública es necesario hacer una referencia con el Derecho Burocrático y el Derecho Administrativo, definiendo al primero desde un punto de vista doctrinal, como la regulación laboral que se da entre el Estado y sus trabajadores en el desempeño de una actividad de servicio público, bajo reglas distintas a las del resto de los trabajadores, mismo término que se aplica a la Función Pública.

El Estado, es una institución creada para realizar los fines de la sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.²

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.³

¹Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 2001, pp 23.

² IDEM.

³ Castrejón García Gabino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO II, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, pp 3.

Es importante no confundir la actividad pública con la función pública a pesar de que están íntimamente relacionadas, la primera se refiere a las acciones que ejerce el Estado para dar cumplimiento a sus funciones de administración pública y la segunda que como ya se dijo, es la relación laboral que se da entre el Estado y sus empleados o trabajadores en el desempeño de una actividad pública.

Para comprender la diferencia fundamental en la relación que se da en la función pública, definimos al empleado o trabajador, llamado indistintamente burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado o servidor público, siendo este último el nombre que se da en la legislación

SERVIDOR PUBLICO, con base en el artículo 108 de nuestra Constitución, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. ⁴

1.4.1.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como

⁴ IDEM.

son los del ejército, fuerza aérea, armada, la policía, la guardia nacional, el servicio exterior, el magisterio y otros⁵.

En primer término, el artículo 89 fracción II de la Constitución Política, establece que dentro de las facultades del Presidente se encuentran: Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁶

Asimismo, la Función Pública se fundamenta en nuestra Constitución desde el 5 de diciembre de 1960 en el artículo 123 constitucional apartado B, cuando los trabajadores presten sus servicios para los poderes de la unión o el gobierno del Distrito Federal, incluyendo, con fundamento en la fracción XIII bis, a los trabajadores de instituciones públicas que prestan el servicio público de banca y crédito, excluyendo de esta regulación con base en la fracción XIII, a los militares, marinos, ministerio público, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, quienes serán regulados en las relaciones jurídico laborales por sus propias leyes.

1.4.2.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Entendemos por responsabilidad la obligación que tiene el servidor público de responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley.

El 28 de diciembre de 1982 se reformó el capítulo cuarto de la constitución en materia de responsabilidad de los servidores públicos del artículo 108 al 114, y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como ley

⁵ Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 2001, pp 109.

⁶ Castrejón García Gabino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO II, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, pp4.

reglamentaria.

Esta ley comprende las responsabilidades que les son inherentes a los servidores públicos sin importar el grado escalafonario que ostenten, incluyendo a los trabajadores y funcionarios de los entes públicos descentralizados, autónomos y desconcentrados.

Los gobernadores, los diputados de las magistraturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales, serán responsables por las violaciones a la constitución y las leyes federales, así como por el mal manejo de los recursos de la federación. Los empleados que desempeñen cargo o comisión de carácter local se regirán por lo establecido en las constituciones de cada Estado.

Los procedimientos para aplicar sanciones por responsabilidades se desarrollarán independientemente, bajo la regla de que no se pueden imponer dos veces, sanciones del mismo tipo por una misma conducta, y en caso de que la sanción sea de carácter económico, no podrá ser de un monto mayor a tres veces al beneficio obtenido o daño causado.

Cualquier ciudadano bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, puede formular denuncia ante la cámara de diputados federal, contra algún servidor público por las violaciones que la constitución señala como causales de responsabilidad.

TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS. En el desempeño de sus funciones, los servidores públicos pueden caer en cuatro supuestos de responsabilidad.

- a) Política
- b) Administrativa

- c) Penal
- d) Civil

RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Con base en el texto de la constitución se establece; se impondrá, mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos (entendiéndose como altos funcionarios y funcionarios) que en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Son sujetos de juicio político; los senadores y diputados federales; los ministros de la suprema corte de justicia de la nación; los integrantes de los consejos de la judicatura; los secretarios de estado; los jefes de los departamentos administrativos; los diputados de la asamblea del Distrito Federal; el procurador general de la república; el procurador general de justicia del Distrito Federal; los magistrados de circuito y los jueces de distrito; los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal; los titulares de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

El presidente de la república durante el tiempo que dure su encargo solo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común, visto esto de manera más extensa en lo relativo a la responsabilidad penal.

PROCEDIMIENTO. La cámara de diputados procederá a la acusación ante la de senadores; previa decisión de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión, después de haber substanciado el procedimiento y de haber escuchado al inculcado. Conociendo de la acusación la cámara de senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de dos terceras partes de los miembros presentes una vez practicadas las diligencias correspondientes y haberle otorgado audiencia al acusado.

Las resoluciones y declaraciones de las dos cámaras, no admiten ningún medio de impugnación.

El juicio político solo podrá ser iniciado durante el desempeño del encargo y hasta un año después de la terminación del mismo, siendo también un año el que esta considerado como periodo máximo para la aplicación de sanciones después de iniciado el procedimiento.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Las sanciones administrativas se aplican a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que vayan en demérito de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

Con base en estos principios, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde de manera exclusiva a la Secretaria de la Función Pública, en esta ley se determinan las obligaciones de los trabajadores así como las sanciones y su procedimiento de aplicación.

Las sanciones que contempla la Constitución son; suspensión; inhabilitación y multa. Las multas se establecen conforme al beneficio económico logrado o a los daños y perjuicios causados sin que pueda ser mayor a tres veces de este monto.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos añade como sanciones; el apercibimiento privado y publico, la amonestación privada y publica; suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración publica.

Existen otros mecanismos de control aparte de la Secretaria de la Función Pública, para vigilar el buen desempeño de las funciones de los servidores públicos, estas son las contralorías internas, llamadas actualmente órganos de control interno, pertenecientes a cada dependencia y entidad, con la característica

que en la practica son las usadas de manera común por los particulares para reportar las conductas inadecuadas de los servidores.

El registro patrimonial de los servidores públicos es la información de los bienes de los trabajadores del estado que sirve para la detección de posibles ilícitos, es obligación de los servidores públicos que ostenten cargos a partir de la jefatura de departamento presentar la declaración patrimonial al inicio, a la terminación de la relación laboral y durante cada año que esta dure.

La secretaria de contraloría procederá a sancionar el acto o la omisión o a denunciarla en los casos que sea incompetente, y sus decisiones pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o con el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

RESPONSABILIDAD PENAL. Como se menciona anteriormente, el presidente de la república solo puede ser acusado por traición a la patria o por delito grave, el Código Penal Federal, señala como delitos graves a el homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías generales de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, trafico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

Cualquier otro servidor público y ante la comisión de cualquier otro delito, se procederá conforme lo disponga el código penal o ley aplicable. En los casos que se requiera juicio de procedencia para fincar responsabilidad, se seguirán sus reglas para ver si se procede o no en contra del funcionario, en caso de que la resolución de alguna de las cámaras fuera negativo en el Juicio de Procedencia, se suspenderá todo procedimiento sin que esto sea obstáculo para que la imputación reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su encargo, esto bajo la regla de que el juicio de procedencia no juzga los fundamentos de la

acusación. Si la resolución es positiva, el inculpado quedara a disposición del órgano competente.

Si durante el proceso penal o en la sentencia se absuelve al inculpado, este podrá reasumir su cargo, pero si este resulta condenatorio y se trata de un delito cometido durante su encargo, no se le concederá al reo el beneficio del indulto.

El Código Penal Federal, tipifica los delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su encargo oficial; ejercicio indebido de servicio publico, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el encargo de cualquier servidor público será exigible según los plazos de prescripción que fije la legislación penal para cada caso, pero nunca podrán ser menores a tres años. Estos plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional.

RESPONSABILIDAD CIVIL. De mención breve en cuanto a la función pública, destaca lo siguiente con relación a la responsabilidad civil, entendida esta como los daños o perjuicios cometidos a una persona valubles monetariamente.

Las demandas de carácter civil entablados en contra de cualquier servidor publico no requerirán declaración de procedencia.

El artículo 1910 del Código Civil Federal establece que:

a) El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, salvo que demuestre que este se produjo como

consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

1.5.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La administración pública centralizada, es el aparato a través del cual se manifiesta, de manera prioritaria y cotidiana, el Estado en la vida social.

La forma republicana del Estado mexicano se caracteriza por el modo de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, los cuales son territorio, población y gobierno. El gobierno a su vez está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La forma de gobierno hace referencia a los órganos de poder en el ejercicio de las atribuciones que les son conferidas a nivel constitucional, así como a las relaciones políticas que se establecen entre sí.

En México, el régimen de gobierno es presidencialista. Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo tiene preponderancia sobre los otros poderes, por la suma de facultades que le otorga la Constitución y las leyes ordinarias; además, se reúnen las potestades de jefe de Estado y jefe de gobierno en una misma persona.

Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él, quien selecciona libremente a sus colaboradores sin injerencia de otro poder, así como para removerlos.

El Poder Ejecutivo se sustenta en la Administración Pública Federal y ésta se divide en centralizada y paraestatal; la administración centralizada, según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que

estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A su vez, el artículo 26 del mismo ordenamiento señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo centralizado, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)
4. Secretaría de Marina (SM)
5. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
9. Secretaría de Energía (SENER)
10. Secretaría de Economía (SE)
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
13. Secretaría de la Función Pública (SFP)
14. Secretaría de Educación Pública (SEP)
15. Secretaría de Salud (SSA)
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
17. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
18. Secretaría de Turismo (SECTUR)
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

1.5.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL DESDE 1821 A LA FECHA

Una vez consolidado el movimiento de independencia de nuestro país, en 1821 se establece el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, que sería el órgano regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México. Éstas recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal y cuatro fueron, por ser cuatro las causas o principios que se consideraron debería, el nuevo gobierno, vigilar para garantizar su independencia recién adquirida.

Así, la primera administración central estaba integrada por:

- Relaciones Exteriores e Interiores.
- Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- Guerra y Marina.
- Hacienda.

Con esta estructura tan elemental y con un aparato burocrático mínimo México logró mantener, con no pocos problemas, tanto internos como externos, su relativa independencia con respecto de otras naciones e iniciar un proceso de desarrollo social que involucrara a los habitantes de esta nueva nación.

De entre los problemas internos, destaca desde luego, la pugna por el poder encabezada por los grupos conservador y liberal que caracterizó al Siglo XIX y que constituyó una gran limitante para el desarrollo del país en todos sus órdenes.

Para 1836 con el triunfo del grupo conservador, se crea el Supremo Poder Conservador y se elaboran *las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, las cuales cambian el nombre de las secretarías por el de ministerios y se añaden nuevas funciones a dos de las Secretarías, ahora Ministerios ya existentes. Al de Relaciones Exteriores, se añade la función de Policía y el

concepto de Relaciones Interiores se modifica por el de Gobernación; al de Justicia se le agregan las funciones de Instrucción Pública e Industria. De tal manera que en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún vinculada al principio de las "cuatro causas".

Resulta interesante hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, cuando la estructura se hace más compleja y cuando más se diferenciaron sus funciones. De esta manera, en 1853 al final de las múltiples idas y venidas de Antonio López de Santa Anna al poder, lanza el decreto Bases para la Administración de la República por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones.

Los cambios en la estructura adoptada en 1853 pueden sintetizarse de la siguiente manera: se da una separación de las relaciones exteriores y los asuntos de gobierno interno en dos dependencias diferentes. Se crea una secretaría encargada del fomento, la colonización, la industria y el comercio y, finalmente, se incluye el ramo correspondiente al crédito público dentro de la Secretaría de Hacienda. De acuerdo con lo anterior, para esa fecha el sector central estaba compuesto ya por 6 secretarías.

Como consecuencia del movimiento liberal que concluye con el levantamiento de Ayutla y la promulgación de la Constitución de 1857 y posteriormente a la llegada al poder de Benito Juárez, en 1861, se suprime de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, el ramo correspondiente a los asuntos de la Iglesia.

Durante el largo período de la dictadura porfirista, la estructura de la administración pública central sufre básicamente dos cambios de importancia. La inclusión, en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en

1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con lo cual, de las seis secretarías existentes en la época de Juárez, con Díaz aumentaron a ocho.

Una vez consolidada la Revolución que concluyó con la dictadura porfirista, Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la *Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* por medio de la cual se establecen 5 secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico. La estructura emanada de esa primera ley contempla los siguientes cambios a nivel de las secretarías: una re-unificación de los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país, en la Secretaría de Estado; desaparición de la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparición de la función de colonización de la Secretaría de Fomento; y la creación de la Secretaría de Comunicaciones.

En relación con el nuevo concepto de departamentos, los primeros que existieron fueron los siguientes: Judicial, Universitario y Bellas Artes y Salubridad Pública.

Esta estructura prevalece por muy poco tiempo ya que el propio Carranza, en diciembre del mismo año (1917) deroga la ley y decreta la *Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* por medio de la cual se realizan las siguientes modificaciones: se vuelven a separar las funciones del interior y del exterior, creando una secretaría para cada uno de estos asuntos; a la Secretaría de Comunicaciones se añade la función de las Obras Públicas; desaparece el ramo del Fomento de la de Industria y Comercio a la que se le añade, en cambio, el ramo del Trabajo; Fomento pasa a formar parte de la Secretaría de Agricultura.

Estas modificaciones dan lugar a que el número de Secretarías previsto para el sector central ascienda a 7 y los Departamentos, por su parte, aumentaron a 5, con la creación de los de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de la Contraloría. Desaparece el Departamento Judicial.

Después del asesinato de Carranza, el 20 de mayo de 1920, asume la presidencia de la República Adolfo de la Huerta en calidad de presidente interino. Meses después, Alvaro Obregón llega a la presidencia para cubrir el período que va de 1920 a 1924.

El gobierno de Obregón se caracterizó por el apoyo e impulso que recibieron los programas de índole social, lo cual se demuestra con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública como parte de la administración pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y Bellas Artes cuyas funciones son asumidas por la secretaría.

En este período destaca también la desaparición del Departamento de Aprovechamientos Generales y la creación del Departamento de Estadística Nacional.

El siguiente período de gobierno - 1924-1928 - encabezado por Plutarco Elías Calles no presenta cambios importantes en la estructura de la administración pública central, aunque en el ámbito de lo político se sientan, para bien o para mal, las bases del sistema político que hasta la fecha conocemos.

Sin embargo, en el mes de enero de 1927, Calles propone una enmienda a la Constitución con el objeto de dar la posibilidad de que el Presidente pueda ser reelecto en un segundo período no consecutivo. Esta reforma se realizó para que Obregón fuera reelecto. Un año más tarde, se vuelve a modificar la Constitución, en esta ocasión para ampliar de cuatro a seis años el período presidencial.

Obregón es reelecto el 1º de julio de 1928 y asesinado dos días después. Emilio Portes Gil ocupa la presidencia en calidad de interino, el 30 de noviembre del mismo año y concluye sus funciones en febrero de 1930. La acción más importante que se da en ese período es la creación del Departamento del Distrito Federal.

De febrero de 1930 y hasta septiembre de 1932 Pascual Ortiz Rubio ocupa la presidencia de la República, a la cual renuncia dos años antes de concluir su mandato.

Abelardo Rodríguez concluye el período anterior y en 1933, como consecuencia de la situación económica prevaleciente en el país a raíz de los efectos de la gran crisis que azotó al mundo entero, propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional que vendría a sustituir a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Asimismo, crea el Departamento del Trabajo. En 1934 se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para dar lugar a otros cambios significativos. Se suprimen los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia el 30 de noviembre de 1934 y concluye su período 6 años después. A lo largo de su administración destacan, desde luego, la nacionalización de los ferrocarriles (junio de 1937), la creación de la Comisión Federal de Electricidad (agosto de 1937) y la expropiación petrolera (marzo de 1938).

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sufre dos modificaciones durante el período cardenista. La primera se hizo en diciembre de 1935 para dar lugar a la creación de tres nuevos departamentos: Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública y la segunda modificación a la Ley se llevó a cabo en diciembre de 1939 con el objeto de separar las funciones de Guerra y Marina en dos distintas dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento Autónomo de la Marina Nacional.

De acuerdo con esas modificaciones, la administración pública central quedó integrada por 9 Secretarías y 6 Departamentos:

- Secretarías:
- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Defensa Nacional.
- Economía Nacional.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Educación Pública.
- Asistencia Pública.

Departamentos:

- Trabajo.
- Agrario.
- Salubridad Pública.
- Asuntos Indígenas.
- Marina.
- Del Distrito Federal.

En el período presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-46), el Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desaparece el Departamento de Salubridad Pública y sus funciones se

suman a las de la Secretaría de Asistencia Pública la que cambia su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. También el Departamento de Marina se convierte, en este período, en Secretaría.

Miguel Alemán asume la presidencia de la República en 1946 y al principio de su mandato, en el mes de diciembre, modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa. Esta nueva Ley da origen a otros cambios en el sector central menos significativos que la creación de la secretaría ya mencionada pero que incorporan nuevas funciones a cargo de este sector. Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías asciende a 13. En relación con el número de Departamentos, éste se reduce a sólo 2, ya que, como se indicó, en el sexenio anterior, algunos de ellos habían pasado a ser Secretaría o sus funciones incorporadas a una de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservan el Departamento Agrario y el del Distrito Federal.

Durante la administración encabezada por Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), no se dan cambios de relevancia. En cambio, en el siguiente período que va de 1958 a 1964, encabezado por Adolfo López Mateos, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vuelve a ser modificada para crear la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea también la Secretaría de la Presidencia, la de Obras Públicas cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones, la Secretaría de Economía se sustituye por la de Industria y Comercio y, finalmente, se crea el Departamento de Turismo.

Lo más relevante en la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración

pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada.

El período de gobierno de Luis Echeverría (1970-76), se caracteriza por la expansión desordenada del sector paraestatal. En 1971, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión creada por su antecesor. Esta nueva Dirección dependió también de la Secretaría de la Presidencia.

Otros de los cambios relevantes durante esta administración son la transformación en secretarías de los antiguos departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para lo cual no se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos sino que sólo se modifican algunos de sus artículos para dar cabida a los cambios ya señalados.

Entre 1976 y 1982 gobierna José López Portillo y a él le corresponde emitir la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917.

La administración pública central está integrada, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, por la presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En la primera Ley promulgada en 1976 por José López Portillo y que sustituye a las anteriores Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República formaba también parte del sector central. Por su parte, la administración pública paraestatal está integrada por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

La primera Ley estuvo integrada por 56 artículos aglutinados en tres Títulos: De la Administración Pública Federal, conformado por un capítulo único, compuesto por los artículos del 1 al 9; el Título Segundo denominado De la Administración Pública Centralizada, integrado por dos capítulos que abarcaban del artículo 10 al 44 y el Título Tercero, De la Administración Pública Paraestatal, con un sólo capítulo, integrado por los artículos 45 al 56. Además, contaba con 6 cláusulas transitorias. La Ley entró en vigor en diciembre de 1976.

Lo novedoso de la nueva Ley es que en ella se incorpora al sector paraestatal como parte de la Administración Pública Federal, y, por lo tanto, sujeto de ser regulado por dicha ley. Anteriormente, el sector estaba regulado por la Ley para el Control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

A nivel central, los cambios más relevantes durante este período son la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la desaparición de la Secretaría de la Presidencia, y la inclusión, en la de Obras Públicas, del problema de los asentamientos humanos; se crea el Departamento de Pesca. Asimismo, destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa.

De acuerdo con lo anterior, la estructura administrativa del sector central bajo la nueva ley, era la siguiente:

- Secretarías:

- Gobernación.

- Relaciones Exteriores.

- Defensa Nacional.

- Marina.

- Hacienda y Crédito Público.
- Programación y Presupuesto.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Comercio.
- Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Comunicaciones y Transportes.
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Educación Pública.
- Salubridad y Asistencia.
- Trabajo y Previsión Social.
- Reforma Agraria.
- Turismo.
- Pesca.

Departamentos:

- Distrito Federal.

De 1982 a 1988 asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid, quien el 23 de diciembre del año en que arriba al poder, lanza un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y

Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En 1988 asume la presidencia de la República Carlos Salinas después de una contienda electoral llena de irregularidades. Su triunfo sobre el candidato de uno de los partidos de oposición no fue aceptado por una parte muy importante de la población.

Durante este sexenio se realizan nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.

Otra modificación del sector central en este período fue la modificación de los nombres de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología que se denominó Desarrollo Social y la de Salubridad y Asistencia que cambió por el de Salud.

En relación con el sector paraestatal, es éste sin duda alguna, el que más modificaciones sufrió, ya que la desincorporación de algunas entidades iniciada en el sexenio anterior, fue llevada prácticamente hasta sus últimas consecuencias.

El sector paraestatal se redujo a su mínima expresión y el producto de las ventas realizadas fue supuestamente destinado a programas tales como el de Solidaridad, que aunque en forma paliativa dio solución a algunos de los problemas más graves que afecta a nuestra población, la pobreza.

En diciembre de 1994 asume la presidencia de la República Ernesto Zedillo, al inicio de su gestión entran en vigor las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en esencia se pueden resumir en los

siguientes cambios: la Secretaría de Pesca incorpora funciones de administración y cuidado del medio ambiente y de recursos naturales, por lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se denomina Secretaría de Energía; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo y llama la atención de manera muy especial, la pervivencia del departamento del Distrito Federal dentro de esta estructura, ya que, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, decretado por el Congreso de la Unión el 26 de junio de 1994, se establece en su artículo primero que este Estatuto constituye la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal.

En el año 2000, y con la alternancia en el Poder Ejecutivo, asume la presidencia Vicente Fox Quezada. Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 27, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias Administrativas:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaria de Educación Pública.

Secretaria de Salud.

Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

Secretaria de la Reforma Agraria.

Secretaria de Turismo.

Consejería del Ejecutivo Federal.

1.6.- EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa. Este concepto es sinónimo de gobierno en sentido restringido, que a diferencia del concepto amplio de gobierno que alude a aquellos que en un país detentan de una manera general el poder, o al grupo de ministros que en el régimen parlamentario, son solidariamente responsables ante el parlamento y son realizadores de las políticas del parlamento.

El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado.

1.6.1.- LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas. A este fin, la ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas asignándoles determinadas funciones.⁷

La principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior; y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

⁷ Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 2001, pp 535.

La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan.

La competencia así determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.⁸

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos.

Los órganos administrativos que forman parte de la Administración Pública Federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica

1.6.2.- LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Los órganos descentralizados, son entes públicos, con iniciativa y decisión propia, que se desligan por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordinan a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.⁹ Se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De conformidad al tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica en cita son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de

⁸ Delgadillo Gutierrez Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Limusa.

⁹ Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 2001, pp. 542.

crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, las entidades que componen la administración pública paraestatal.

Su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El objeto que puede ocupar a un organismo descentralizado es aquel que de origen corresponde realizar al Estado; la Ley de las Entidades Paraestatales reconoce tres posibles objetos que puede tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados; entre los que se encuentran la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o en su caso, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias.

Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto.

No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Podríamos resumir que las características de los organismos descentralizados en las siguientes:

- ⇒ Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea la Ley del Congreso de la Unión, o bien, decretos del Ejecutivo.

- ⇒ Tienen régimen jurídico propio.
- ⇒ Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- ⇒ Denominación.
- ⇒ La sede, las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- ⇒ Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- ⇒ Cuentan con una estructura administrativa interna.
- ⇒ Cuentan con un patrimonio propio.
- ⇒ Objeto.
- ⇒ Finalidad.
- ⇒ Régimen Fiscal.¹⁰

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Comisión Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos; a la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Banco de México.

1.6.3.- LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Desde la década de 1971 a 1980, el incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos, provocó que la Administración Pública buscara nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

¹⁰ Castrejón García Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO, Cárdenas Editor Distribuidor, 2002, pp. 267.

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido, impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo, se requiere que los trámites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.

Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

La desconcentración administrativa es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de un competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por lo órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación. Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, más no autonomía. La desconcentración se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.¹¹

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.

Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su

¹¹ Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 2001, pp 543.

propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.¹²

No obstante el otorgamiento que la Ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria, el organismo carece de capacidad jurídica

El organismo administrativo además carece de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, estas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cuál depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la creación de los órganos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tienen las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso por cada una de las leyes aplicables a cada órgano central.

Entre algunos casos de órganos desconcentrados encontramos: al Sistema de Administración Tributaria, a las delegaciones de cobro, a los hospitales regionales del sistema de salud, cada una de las escuelas del sistema educativo nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Protección al Ambiente, entre otros.

¹² Espinoza Barragán Manuel, LINEAMIENTOS DE DERECHO PÚBLICO MEXICANO, Cárdenas Editor y Distribuidor.

1.7.- LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO.

La política ambiental no se ha formulado claramente en nuestro país, ya que a la fecha presenta ciertas deficiencias, sin embargo, se ha tenido avances significativos como lo es la existencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se encuentra plasmado los principios de la política ecologista nacional.

La política ambiental puede ser formulada a través de tres vías y precisamente de la forma en que está formulada dicha política ambiental, se deriva el alcance de esta. La formulación procede de alguna de las siguientes vías:

- I. *La vía legislativa:* es aquella que se formula mediante el sistema jurídico previsto para la elaboración de leyes, a través del proceso legislativo. Es el instrumento jurídico que concentra las principales políticas ambientales, las normas que se emiten mediante esta vía son jerárquicamente superiores a cualesquiera otra, además, es obligatoria para el Estado y para la sociedad. En México, las principales políticas ambientales se establecen por esta vía.
- II. *La vía administrativa:* ésta procede de la legislación federal. Es elaborada por las autoridades facultadas por dicha legislación para llevar a cabo la gestión ambiental y obliga solo a la Administración Pública conforme a los lineamientos que la rigen, siempre bajo el marco jurídico mexicano y los instrumentos vigentes. Esta vía, se refiere a las facultades de las autoridades administrativas en cuanto al ejercicio de sus atribuciones. De esta forma, la dependencia que está facultada por la legislación federal para formular y aplicar las políticas ambientales es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, su fundamento lo encontramos en el artículo 32-bis fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La política ambiental construida por esta vía, es obligatoria sólo para la administración pública federal, los gobiernos estatales y municipales.

III. *La vía de la Planeación*: esta obliga en la medida en que rigen los planes gubernamentales. Se denomina como “inductiva”, ya que puede conducir, alentar o persuadir a los particulares e inclusive a la administración pública, asimismo, también puede ser vinculante para el Estado y para la sociedad. Las bases jurídicas para la planeación en México se encuentran en la Constitución en los artículos 25 y 26, los cuales se reglamentan en la Ley de Planeación. Esta Ley establece las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, sin embargo, indudablemente el instrumento fundamental de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo, al cual se subordinan los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que se formulen. Actualmente, la política ambiental se encuentra en el artículo 17 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde también se incluye al ordenamiento ecológico, así como también las competencias y atribuciones del Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública.

CAPÍTULO II.

DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

Desde hace pocas décadas el hombre ha observado el nacimiento y el desarrollo de una nueva disciplina jurídica, como resultado de la reacción humana y social a la problemática ambiental, disciplina a la que se la ha denominado Derecho Ambiental, ésta tiene como antecedente un hecho tan antiguo como la propia aparición del hombre sobre la tierra, las relaciones hombre-sociedad-naturaleza, entre las que no es posible concebir una existencia humana al margen de la naturaleza o un eterno conflicto con ella.

El Derecho Ambiental surge de la necesidad de responder ante la sociedad de los problemas ambientales que se presentan, ya que el hombre de siempre ha pretendido dominar la naturaleza. El instruir e inducir al ser humano para que modere su comportamiento con el fin de proteger la vida, es tarea de la educación, pero exigir ese comportamiento a través de la norma y la coacción son propios del Derecho.¹³

En la actualidad, el Derecho Ambiental, cae sustancialmente dentro del Derecho Administrativo, que al mismo tiempo es una rama del Derecho Público. Está integrado por un conjunto de disposiciones de distinto rango y eficacia que constituyen una nueva rama jurídica que ha tenido un significado muy especial: la consagración de las normas jurídicas, reglas e instituciones para la conservación del medio natural y el establecimiento de nuevas relaciones sociedad-naturaleza.

El investigador Raúl Brañes, define al Derecho Ambiental, “como un conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los

¹³ Ordáz Avilés Mirna Leonor, AUTORREGULACIÓN DE EMPRESAS MEXICANAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, UDLA Puebla, 2003.

sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos vivos”. Siendo sus notas esenciales las siguientes:

1. La expresión Derecho Ambiental, se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental;
2. Las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción, que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y su medio ambiente.
3. Dichas conductas, interesan al Derecho Ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.¹⁴

El Derecho Ambiental se puede definir también como un conjunto de normas jurídicas del Derecho Público, que regulan las relaciones de los seres humanos en sociedad con los diversos recursos naturales, en la medida en que aquellos pueden influir sobre estos últimos. También se puede sostener, que se trata de un sistema normativo que conduce las relaciones entre los seres vivos y su medio ambiente, siendo el conductor de las mismas, el hombre, para propiciar su propio equilibrio y desarrollo sustentable.

Dentro de este contexto los componentes principales de la gestión ambiental son: la política, el derecho y la administración ambiental, y en consecuencia, no sólo comprenden acciones materiales, sino también una adecuada planeación, regulación y organización de toda la materia ambiental, esto es, la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que garanticen el propósito general.

¹⁴ Brañes, Raúl. MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México. 1994, pp. 27.

Los principios del derecho ambiental no ha sido expresamente diseñados, sino que en la protección del ambiente se debe de tener en cuenta que todo el sistema jurídico y todos los principios del derecho deben ser aplicables a él. Existen dentro del sistema jurídico una serie de normas que no deberían ser consideradas parte del derecho ambiental, ya que fueron diseñadas para ser aplicadas a la solución de ambientales tal es el caso del régimen de responsabilidades, que tiene como origen la teoría de las obligaciones y proviene de principios del derecho civil. Sin embargo, la vigencia de estos principios se extiende para ser aplicados a nuestros problemas contemporáneos; como lo establece Raúl Brañes: son normas que generan “efectos ambientales” en tanto que se ocupan de elementos ambientales tales como los recursos naturales y contribuyen a definir su régimen jurídico.¹⁵

El campo de aplicación de estas normas “con efectos ambientales” es mucho más amplio: en todo lo no previsto por la legislación en la materia, la protección del ambiente queda integrada a este tipo de normas jurídicas como son las normas civiles, penales, procesales y administrativas, que concurren a disciplinar una serie de materias que interesan al derecho ambiental, como es el caso de la propiedad privada, la responsabilidad extracontractual y la responsabilidad penal y la manera de hacer efectivas tales responsabilidades, los procedimientos administrativos, etc.

El objeto del Derecho Ambiental, es el conservar, prevenir y preservar el medio ambiente y lograr un equilibrio ecológico. Ya sea por acciones o programas para la conservación o bien la persecución de los delitos ambientales para así impedir la contaminación y deterioro del ambiente.¹⁶

El medio ambiente es considerado un bien jurídico, reconocido como tal en nuestro sistema jurídico. El reconocimiento de que lo es, generalmente se encuentra a nivel constitucional. En el caso de México, el ambiente es reconocido

¹⁵ Brañes Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Editorial Fondo de Cultura Económica, 37 pp.

¹⁶ Idem. Pp. 27-35.

como bien jurídico en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

2.1.- ORIGEN DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

En México existen antecedentes de disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales en diversos ordenamientos del siglo XIX y aún en algunas disposiciones del derecho precolonial. Sin embargo, no fue sino hasta los primeros años del México postrevolucionario que la protección jurídica del medio ambiente empieza a tomar forma, sobre todo al amparo de las nuevas disposiciones que sobre la propiedad introdujo el Artículo 27 de la Carta de Querétaro.¹⁷

En efecto, los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social en el artículo 27 de la Norma Fundamental, permitieron a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales.

La nación como propietaria originaria de los elementos naturales susceptibles de apropiación tiene en todo tiempo el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, esto requiere de acciones públicas que finalmente se tradujeron en políticas y leyes.

La conservación como política gubernamental apareció en México al igual que en otros países y regiones a finales del siglo XIX, al ser considerada como una de las principales modalidades. La aplicación de la política de conservación y protección en México no ha sido un tema prioritario dentro de la política de desarrollo nacional.

Cabe señalar que en la parte final del texto del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, se señala uno de los más importantes principios que

¹⁷ González Márquez José Juan y Montelongo Buenavista Ivette, INTRODUCCIÓN AL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, UAM, 1999, pp 14.

fundamentan al derecho a un medio ambiente adecuado el que establece: “y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”. Considerar que quien pierde ante la destrucción de los elementos naturales, es la sociedad, dota a estos elementos de un carácter social y fundamenta la reparación del daño¹⁸.

A partir de la aplicación del principio constitucional de conservación como modalidad a la propiedad privada, aparecen una serie de regulaciones que tuvieron por objeto el manejo de los recursos naturales, tal es el caso de la expedición de leyes agrarias, forestales y de aguas. Dichas leyes se complementaron con una política de conservación que tuvo por objeto el establecimiento de zonas u áreas de protección y conservación que tuvo su principal expresión en los denominados parques nacionales.

A partir de la expedición de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, se inicia un proceso de gestión integral de recursos naturales. La Ley tenía por objeto fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelo y aguas, básicos para la agricultura nacional, se aplicaba a todo tipo de tierra, a los ejidos, a la propiedad agrícola privada y a los terrenos nacionales. Se declaraba como de utilidad pública: las investigaciones y estudios relativos a la clasificación de los recursos de tierras y aguas y a los métodos y prácticas más adecuados para la conservación de los mismos; la adopción de toda clase de medidas tendientes a conservar los recursos de tierras y aguas de que dispone el país, para la prevención y el combate de la erosión, para el control de torrentes y para evitar daños a presas y vasos, la difusión y divulgación de los conocimientos tecnológicos y prácticos relativos al mejor aprovechamiento de tierras y aguas y demás recursos agrícolas, el desarrollo de una acción educativa permanente, acerca de los principios y prácticas de conservación que abarque, desde la educación de la juventud nacional, los campesinos y, en general, a toda la población del país. La Dirección de Conservación del Suelo y Agua tenía como función la organización de los Distritos de Conservación, y para ello debía realizar

¹⁸ Carbonell Miguel, DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL ESTADO, UNAM, 2004.

todos los estudios, investigaciones, experimentaciones y demostraciones necesarios para determinar los mejores métodos para conservar los recursos de suelo y aguas¹⁹.

En 1971 se aprueba, lo que sería la primera legislación propiamente ambiental, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana. Con base en esta ley, se emitieron tres reglamentos: el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de humos y Polvos, el cual reguló la contaminación de fuentes fijas como móviles, el Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de las Aguas, el cual buscaba evitar, controlar o abatir la contaminación del agua y para ello señalaba como instrumentos tendientes a lograr ese objetivo la descentralización y le reubicación industriales, así como los estímulos fiscales, y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, que reguló los vertimientos deliberados de materiales, sustancias o desechos en aguas marítimas jurisdiccionales mexicanas, tendiente a evitar la contaminación del mar.

Como se puede observar, tanto la Ley de 1971, como sus reglamentos, definen una política ambiental basada en el uso de instrumentos de comando y control, y en menor medida en estímulos fiscales.

En este periodo puede decirse que la materia ambiental esta realmente seccionada en 3 grandes rubros: el sanitario con el Código Sanitario, el urbano con la Ley General de Asentamiento Humanos y el ambiental con la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación, Por otro lado en la Ley Federal del Trabajo se consolida la seguridad e higiene laboral, materia íntimamente ligada a lo ambiental a partir de la prevención de riesgos.

¹⁹ IDEM.

Respecto a la política de conservación, la ley ambiental no contemplaba la existencia de áreas naturales protegidas, éstas se seguían regulando como parques nacionales y como las zonas de protección previstas conforme la Ley Forestal y el Reglamento de Parques Nacionales.

El 16 de junio de 1972, se celebró la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo, Suecia, la cual significó un parteaguas en el desarrollo de la legislación ambiental a nivel mundial, porque en la Declaración de Estocolmo que se produjo en la misma, se consignaron principios que influyeron en las legislaciones de varios países del mundo.

La Ley de 1971, fue abrogada diez años más tarde por la Ley Federal de Protección al Ambiente, promulgada en 1982, cuyo objeto fue establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran y la prevención y control sobre los contaminantes y las causas que los originan. En realidad, la Ley de 1982, contiene pocas innovaciones con relación a su antecesora, conviene destacar que se incorpora la evaluación del impacto ambiental, como un instrumento de política ambiental. Esta Ley fue reglamentada sólo en una ocasión, por la emisión del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido.

Entre diciembre de 1982 y febrero de 1983, fueron reformadas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que significó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En 1987, la Constitución Política fue objeto de nuevas enmiendas en sus artículos 27 y 73, en el primero se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a preservación y restauración del equilibrio ecológico, el segundo adicionó la facultada al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia de los tres niveles de gobierno,

en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Estas reformas dieron base constitucional para que el 28 de enero de 1988, se publicara la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que estableció las reglas de distribución de competencias entre los niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental. Esta nueva ley, introdujo como innovación, un capítulo específico en materia de instrumentos de política ambiental, así mismo, se incorporaron los delitos en contra del medio ambiente.

2.2.- INSTANCIAS GUBERNAMENTALES PROTECTORAS DEL AMBIENTE.

Al Estado le corresponde, por disposición constitucional, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo que se traduce en una obligación positiva del Estado con un alto grado de responsabilidad, toda vez que debe preservarse el equilibrio ecológico y para ello debe tomar las medidas necesarias, pero en caso que no haya podido prevenirse, el desequilibrio tendrá que restaurarse, lo que implica inclusive un grado de responsabilidad por no haber tomado las medidas para evitar el rompimiento del equilibrio ecológico, inclusive podríamos hablar de una responsabilidad objetiva del Estado con el consiguiente derecho a una indemnización por los daños producidos. Otra obligación del Estado en materia ambiental consiste en la distribución de competencias que tiene que efectuar entre la Federación, los Estados y los Municipios, lo que ya ha realizado al expedir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.²⁰

En el Estado Federal, existen dos clases de normas, las federales y las locales, sin embargo existe también una norma superior que delimita y especifica los ámbitos de validez de esos órdenes normativos.

²⁰ Carmona Tinoco Jorge Ulises y Hori Fojaco Jorge, DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE, UNAM.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se delimita los ámbitos de validez de los distintos órdenes de gobierno, que en su conjunto forman la Federación y el orden local. Así, es la norma superior la que establece la distribución de competencias que rigen el orden federal como el orden local.

El régimen federal se caracteriza por la posibilidad de la coexistencia de dos jurisdicciones, lo que significa que los gobernados están sujetos a una doble autoridad ejercida dentro de los límites de sus respectivas competencias. En la Constitución surge un pacto entre los estados preexistentes que delegan ciertas facultades al gobierno Central y se reservan las no conferidas expresamente, consagrado en el artículo 124 constitucional lo siguiente.

“Las Facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

En el fondo, el espíritu del Estado federal consiente en atribuir al gobierno central la competencia exclusiva para los asuntos que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados la atención de las relaciones privadas de los habitantes.

El federalismo excluye en principio, la posibilidad de que las facultades locales y federales confluyan sobre una misma materia; por la otra, federaliza solo aquellas funciones necesarias para la existencia misma del sistema federal, es decir, aquellas que de dejarse en manos de los Estados podrían en serio peligro la viabilidad del modelo.

La regla básica para el reparte de facultades entre estados y federación se establece en el artículo 124 de la Constitución, pero esta regla acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73 constitucional por la cual el Congreso Federal tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas a los Poderes de la Unión.

La materia ambiental no está expresamente referida en la Constitución como reservada a la Federación. Sin embargo, diferentes aspectos que la conforman si han sido reservados a la jurisdicción federal y por tanto, los estados se encuentran impedidos para legislar sobre el particular.

Existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el congreso federal, esto significa que los estados no pueden legislar sobre esas materias, pero no les impide, cuando para ello la propia Federación le autoriza en Ley, a aplicar dicha legislación federal. En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades par legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativa.

En la Constitución, la fracción XXIX-G del artículo 73, se encarga de establecer la distribución de competencias en materia ambiental, lo que debe entenderse como una norma programática que vincula al Congreso Federal para que al ejercer su facultad exclusiva de legislar en la materia propicie la colaboración administrativa entre los tres órdenes de gobierno; es necesario fundamentar adecuadamente en términos de la propia Constitución esa facultad exclusiva.

2.2.1.- SISTEMA DE CONCURRENCIA DE FACULTADES.

Las facultades concurrentes son aquellas concedidas a las autoridades federales, pero no prohibidas a los estados, pudiendo, en consecuencia, ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los estados.²¹

La competencia en materia de derecho ambiental corresponde tanto a la Federación como a los Estados y Municipios. Dentro del marco del federalismo que poseemos en nuestro país, se puede observar que, por un lado no permite que las facultades locales y federales coincidan sobre una misma materia. Pero por el otro, son consideradas centrales cuando dentro del objeto de la federación

²¹ Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, UNAM, 2006, pp 2.

se encuentran funciones que son necesarias para la existencia del sistema federal y que si se dejan en las manos de los Estados podrían representar un peligro para el régimen. Es decir, existen funciones que por su importancia, para los intereses de la Nación o bien, por su complejidad, se reservan para la Federación, pues en las manos de los Estados no podrían llevarse a cabo con el éxito pretendido.

De esta forma, se puede apreciar que la función protectora del Estado que se refleja en todos los niveles de gobierno, debe hacerse bajo las bases de cooperación, sin que interfiera en las facultades de otro nivel de gobierno.

La Constitución, en su artículo 73 fracción XXIX-G otorga expresamente al Congreso la facultad de expedir leyes que establecen la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el ámbito estatal y municipal, cada Estado dicta sus disposiciones y organiza sus administraciones, obteniendo como resultado una facultad así como una obligación compartida entre el gobierno federal, estatal y municipal. Estas disposiciones se reúnen en los reglamentos locales de policía y buen gobierno; los reglamentos de tránsito de vehículos contra el ruido; manejo de basura industrial y urbana, anuncios en la vía pública; control de drenaje y alcantarillado y parque urbanos; almacenamiento y rehúso de residuos no peligrosos.

En lo que respecta a los municipios, en el artículo 115 de la Constitución, se les otorga facultades para formular, aprobar y administrar zonas y planes de desarrollo municipal, participar e la creación de reservas territoriales, controlar la utilización del suelo y administración de reservas ecológicas, la creación de los bandos de policía y buen gobierno sobre los servicios públicos (es decir, agua potable y alcantarillado, limpia, mercados, panteones, parques y recolección de residuos sólidos urbanos)

2.2.2.- LA FEDERACIÓN.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, hace una distribución de competencias poco precisa porque se utilizan categorías de rango abierto, por ejemplo: política general, criterios ecológicos generales, hechos que por su “naturaleza y complejidad requieren de la participación de la Federación”, etc. Sobre estas bases es difícil obtener certeza en la atribución de potestades, lo que complica la técnica de la ley-marco, cuyo propósito principal consiste en distribuir las competencias de manera específica, tal como lo exige la base constitucional contenida en la fracción XXIX-G del artículo 73 de la carta constitucional.

Debe mencionarse que esta Ley deja en libertad a las legislaturas locales para hacer el reparto de competencias entre los poderes de la entidad y los ayuntamientos.

Es probable que los evidentes defectos que presenta esta ley en su sistema distributivo respondan a una intención deliberada de que la autoridad central aproveche la oportunidad que brindan sus criterios abiertos para ocupar tales espacios, ello porque posiblemente se hubiera considerado inviable el desarrollo de las acciones a las que se refiere la Ley por parte de las entidades federativas, las cuales no contaban de inicio con los instrumentos técnicos y administrativos para desarrollar sus atribuciones en torno a las cuestiones ambientales.²²

Al final del proceso mediante el que se reconoció la materia ambiental, se encuentra una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; a partir de ella, se han expedido las leyes locales que atribuyen competencia en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales.

La gestión ambiental en México se encuentra con dos graves obstáculos para su realización: por un lado, la aplicación sectorial del régimen jurídico de los

²² Carmona Lara María del Carmen, LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, COMENTARIOS Y CONCORDANCIA, UNAM, 2003, pp 25.

recursos naturales, y, por el otro, los niveles en que concurren la Federación, los Estados y los Municipios. Por lo que toca a las autoridades que realizan la gestión ambiental, las leyes ambientales, han promovido la concurrencia de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas y los Municipios. En la realidad, este esquema no es claro ya que existe todavía un alto grado de centralización en la toma de decisiones, que ha afectado gravemente la aplicación de la ley.

El artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala como facultades de la Federación las siguientes:

ARTÍCULO 5o. Son facultades de la Federación:

- I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;
- VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos

peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 bis de esta Ley;

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones, electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

Las facultades de la Federación pueden agruparse en los siguientes rubros: de planeación y política ambiental fracciones I y II; de asuntos internacionales, III y IV; de regularización y normalización, V y VI; de actividades altamente peligrosas, VI y VII; de establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, VIII; de formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de

los programas de ordenamiento ecológico marino, IX; de evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades de jurisdicción o competencia federal, fracción X.

También tiene facultades de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, XI; de la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

En materia de contaminación de la atmósfera, contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente y de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes, fracciones XII, XIII y XV.

De regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, fracción XIV; la Federación tiene facultades de promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental y la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público, XVI y XVII, así como de emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, fracción XVIII; de vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, de atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas y del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, XIX y XX; y las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación, fracción XXI.

Son facultades de la Federación: las que en este artículo son asignadas por materia y las atribuciones que serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales salvo las que

Así mismo el artículo 6 de la referida Ley señala lo siguiente:

ARTÍCULO 6o. Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

Con esta nueva visión, se persigue una sociedad en la que el gobierno y los actores sociales se comprometan en la atención de los problemas y las oportunidades ambientales, que preserve el medio ambiente y utilice sustentablemente los recursos naturales, a la vez que promueva el desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente y con calidad de vida.²³

2.2.3.- LOS ESTADOS

²³ Carmona Lara María del Carmen, LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, COMENTARIOS Y CONCORDANCIAS, UNAM, 2003, pp 31.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 7° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente corresponde a los Estados lo siguiente:

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

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;
- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;
- III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;
- IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;
- V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
- VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

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

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

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 bis 2 de la presente Ley:

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las entidades federativas respectivas, y

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

Al analizar la distribución de competencias, considero que a los Estados se les brinda una competencia residual.

La primera y segunda fracciones dan las bases para la política ambiental estatal y sus instrumentos. La política ambiental estatal responde a las peculiaridades ecológicas de la entidad, guarda concordancia con los lineamientos

Por estas razones, una de las facultades más importantes que tienen los Estados, es la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, ya que a partir de ella es posible dar cumplimiento tanto a los principios constitucionales como los de la Ley. A partir de la política ambiental, los Estados pueden establecer sus metas, expectativas y necesidades en materia ambiental e insertarse a partir de ella al desarrollo nacional y regional.

En el caso de la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, los Estados pueden realizar importantes acciones, ya que son este tipo de fuentes de emisión las que generan gran cantidad de contaminación e irritación social.

Los instrumentos claves de la política ambiental a los que se refiere la segunda fracción, la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico y la regulación ecológica de los asentamientos humanos, son herramientas fundamentales para los Estados, ya que a partir de ellos se pueden articular tanto la regulación de los usos del suelo, los programas de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio.

La evaluación de impacto ambiental es una herramienta fundamental, para los estados, ya que genera información ambiental, y es un proceso analítico que permite evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada proyecto de desarrollo. Esto permite a las autoridades estatales, proponer medidas técnicas para minimizar los primeros o ampliar los segundos de tal manera que el balance ambiental de un proyecto resulte lo más favorable posible.

Además, debido a que este instrumento de la política ambiental es de aplicación específica y analiza las particularidades de cada caso, permite que se aplique la regulación en distintos planos y etapas, ya que es un instrumento ideal para la regulación ambiental de proyectos y actividades caracterizadas por su bajo número y alta singularidad, magnitud considerable y gran especificidad regional, sectorial o tecnológica, que si se pretendiera regularlos a través de normas generales o con instrumentos económicos, resultaría caro y poco práctico. De ahí que los Estados tienen en la evaluación de impacto ambiental uno de los más eficaces instrumentos de gestión ambiental.

En el caso de las fracciones IV y VI, la política ambiental de gestión de los residuos peligrosos confiere prioridad a la reducción de su generación, a la minimización de sus impactos mediante la reutilización o el reciclaje de los residuos producidos y a su transformación o degradación completas. En el caso de las atribuciones en materia de residuos, los Estados deben de establecer su propia política en materia de residuos, a partir de un diagnóstico del tipo de residuos, la cantidad que se genera, así como los sitios para su disposición final.

A nivel estatal es fundamental promover el manejo integral de residuos peligrosos y sólidos municipales, así como para prevenir accidentes y riesgos químicos ambientales, además de establecer redes estatales de manejo ambiental de residuos, en coordinación con las unidades estatales de protección civil y la instrumentación de los programas para la prevención de accidentes.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le otorga facultades a los gobiernos estatales para fungir como mediadores y amigables

2.2.4.- LOS MUNICIPIOS

El artículo 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente corresponde a los municipios lo siguiente:

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

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;
- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;
- III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;
- IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e

²⁴ IDEM.

industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los estados en la presente Ley;

X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

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

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

XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y

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

De lo anterior podemos desprender que los municipios, en materia ambiental tienen las siguientes facultades:

1. Formular: a) la política ambiental municipal; b) los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, determinando los usos del suelo que están fuera de los centros de población, y determinando las áreas naturales protegidas dentro del municipio, c) la política municipal de información y difusión en materia ambiental, y d) el programa municipal de protección al ambiente.

2. Aplicar: a) los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, es decir, la planeación, el ordenamiento, los estímulos, las concesiones y las autorizaciones que se hayan aprobado a nivel estatal; b) las disposiciones jurídicas en materia de contaminación atmosférica generada por comercios o servicios, y la proveniente de fuentes móviles que no sean de jurisdicción federal, con la participación que corresponda al gobierno del estado; c) las disposiciones jurídicas en materia de efectos sobre el ambiente provocados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales no peligrosos, rellenos sanitarios, incineración, o cualquier otro procedimiento; y d) las disposiciones jurídicas en materia de contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el medio ambiente, que provengan de comercios o servicios o de fuentes móviles no federales, acudiendo al lugar o fuente de contaminación y aplicando la ley.

3. Crear zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos, o áreas análogas previstas por la legislación local.

4. Participar: a) en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios, concertando con ellos proyectos o programas específicos de ejecución conjunta; b) en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil; y c) en la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades de competencia estatal, realizadas en la jurisdicción del municipio conforme al reglamento de impacto ambiental.

5. Vigilar, el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas (NOM) determinadas en la fracción XII del artículo 8o. de la LGEEPA, que se refieren a los márgenes de tolerancia de cada contaminante en la atmósfera, residuos no peligrosos, contaminación por ruido, energía térmica etc., y contaminación de las aguas así como la forma de medirlos, el equipo requerido para su control o registro, los requisitos a cumplir en casos de reciclado, captación de residuos, y todo lo que mida, registre o regule contaminantes.

6. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente: a) en bienes y zonas de jurisdicción municipal, y b) en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal o estatal.

Los ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan las previsiones de la Ley.

El reto de los municipios está en la búsqueda de propuestas integrales para la gestión ambiental, a través de la formulación de programas específicos y acciones concretas para la atención de los problemas ambientales prioritarios, que se presentan en su jurisdicción.

Para ello, conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, participan las autoridades estatales y municipales. Para identificar cuál es la dependencia u órgano de la administración pública estatal o municipal a cargo de la gestión ambiental, deberán consultarse las leyes estatales del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, en las que se establecen las atribuciones de la Secretaría o Subsecretaría correspondiente; la Ley Orgánica Municipal, así como los reglamentos municipales en materia ambiental, en los que se prevén las funciones de los regidores municipales y otras autoridades con competencia en la materia.²⁵

2.2.5.- EL DISTRITO FEDERAL

Según el artículo 9° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, corresponde al Distrito Federal lo siguiente:

²⁵ IDEM.

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

Es importante señalar que en el caso del Distrito Federal en los últimos 15 años se han llevado a cabo importantes transformaciones políticas que han repercutido favorablemente en materia ambiental. Una de ellas fue precisamente la reforma al artículo 122 de la Constitución para establecer un régimen distinto y dar origen al Gobierno del Distrito Federal. En términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal tiene facultades en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Con esta nueva forma de gobierno se fortaleció a la Asamblea de Representantes y se le dotó de facultades legislativas en materia ambiental, con ellas se promulgó en julio de 1996 la primera Ley Ambiental emitida por el Congreso Local del Distrito Federal, que es la Asamblea de Representantes. La ley vigente en materia ambiental en el Distrito Federal es la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000, que es la forma en que se da cumplimiento a lo que señala el presente artículo.

La autoridad local en materia ambiental es la Secretaría del Medio Ambiente y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. También tienen atribuciones cada órgano político administrativo en donde existe una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señalan como de su competencia. La administración pública local será la encargada de formular la política de desarrollo sustentable para el Distrito Federal así como de realizar las acciones necesarias

para proteger y restaurar el ambiente y los elementos naturales en forma coordinada, concertada y corresponsable con la sociedad en general, así como con las dependencias federales competentes.

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene por objeto: definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación; regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico; conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas; regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, Estados o Municipios; prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación; establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven; regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se aplica en el territorio del Distrito Federal en los siguientes casos:

- En la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles que de conformidad con la misma estén sujetas a la jurisdicción local;

- En la prevención y control de la contaminación de las aguas localizadas en el Distrito Federal, que de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no son consideradas aguas nacionales, así como tratándose de aguas nacionales que hayan sido asignadas al Distrito Federal;
- En la conservación y control de la contaminación del suelo;
- En la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal;
- En la protección y conservación de la flora y fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal; y
- En la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de obras y actividades.

Es importante recalcar que el Distrito Federal forma parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMVM), la cual es una de las megalópolis más grandes del mundo con cerca de 20 millones de habitantes. Incluye 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México. Aproximadamente el 87% de los 3.2 millones de vehículos en el área de la ciudad de México son particulares y sus propietarios representan sólo 15% de la población de la ciudad. En 1996, la edad promedio de los automóviles en la Ciudad de México era de 8 años comparada con 14 años en 1990.

Esto hace que la facultad de coordinación que tiene el Distrito Federal otorgada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sea fundamental y que se debe de complementar con lo que establece el artículo 69 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que señala que participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbanas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Con estas bases constitucionales y legales, el Distrito Federal da cumplimiento a lo que establece el presente artículo, cabe señalar que la legislación ambiental del Distrito Federal tiene instituciones muy importantes que la hacen distinta a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, una de ellas es la reparación del daño al que define como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes. Otra de las diferencias es que en ella se establece la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, así como el delito de ecocidio, que es la conducta dolosa determinada por las normas penales, consistente en causar un daño grave al ambiente por la emisión de contaminantes, la realización de actividades riesgosas o la afectación de recursos naturales, en contravención a lo dispuesto en la presente Ley o en las normas oficiales ambientales mexicanas.²⁶

2.3.- MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

El interés por conservar el ambiente nace de la preocupación generalizada de conservar el globo terráqueo, por lo que los Estados han adoptado una responsabilidad compartida para preservarlo, en virtud, de que si bien los recursos naturales pertenecen en lo individual a un solo país, los beneficios que éstos proporcionan son para toda la humanidad.

En este sentido, cada Estado ha legislado sobre la protección, cuidado y aprovechamiento racional de los recursos naturales. En el caso del sistema constitucional mexicano, acoge como una garantía social al Derecho a gozar de un medio ambiente sano, mismo que se traduce en la obligación de las autoridades de instrumentar medidas tendentes a salvaguardar el conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales en que se desarrolla la vida de los

²⁶ IDEM.

seres humanos, con base en criterios que no dejen fuera algún sector de la sociedad.

El Derecho Ambiental se ubica dentro del derecho público, específicamente en el Derecho Administrativo, ya que éste hace referencia al bien común de la comunidad ejercido a través del Estado, directamente por el Poder Ejecutivo y su relación con los particulares. El Derecho Ambiental, además, involucra a los tres niveles de gobierno: federal, el estatal y el municipal.²⁷

Para el análisis del Derecho Ambiental, tiene que partirse de la norma fundamental y fundacional del sistema jurídico: la Constitución, que a través de la sistematización de sus disposiciones se puede dar una estructuración orgánica que sirva como base para un análisis más profundo. La manera en que la Constitución aborda las cuestiones ambientales, requiere de una sistematización estructurando los principios que consagran derechos y los que establecen atribuciones en la ley fundamental.²⁸

La supremacía, aplicación y obligatoriedad del Derecho Ambiental en México se encuentra en el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece las bases de validez y legalidad fundamentales para la existencia de regulación sobre el medio ambiente:

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

²⁷ Ordaz Avilés Mirna Leonor, AUTORREGULACIÓN DE EMPRESAS MEXICANAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, UDLA Puebla

²⁸ Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, UNAM.

El Derecho Ambiental descansa sobre tres bases constitucionales fundamentales, que tratan de los aspectos más generales de la protección al ambiente. Estas bases son los principios de conservación, prevención y control y cuidado y regulación.

La primera de esas bases se encuentra en el artículo 27 constitucional, el cual se refiere a la idea de la conservación de los recursos naturales. Dicho artículo hace referencia a la propiedad privada, es decir, que todo el territorio es propiedad de la nación (tierras y aguas), pero que permite la existencia de la propiedad privada otorgando el dominio directo a los particulares, reservando la facultad de reunificar lo que se había desmembrado a través del derecho de reversión que en nuestra legislación se ejerce mediante la expropiación.²⁹

Con relación a lo anterior, el párrafo tercero del mismo artículo, establece que la nación tendrá en todo momento el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación. De esta forma, hace mención a una de las bases del derecho ambiental que es otorgar a la Nación la facultad de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población humana.”. Lo anterior llevó a la distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación, de esta forma se introdujo el principio de la conservación de los recursos naturales. Para cumplir con este principio el Estado debe elaborar diversos planes sobre asentamiento humanos, uso adecuado de tierras, aguas y bosques en el territorio donde ejerce su soberanía, inclusive en aquellos que se encuentren dentro del mar territorial y la zona económica exclusiva según lo determina el derecho internacional.³⁰

²⁹ Brañez Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp 67-69.

³⁰ IDEM.

El autor Raúl Baqueiro³¹, divide dicho artículo en tres principios relacionados con la protección del medio ambiente:

El primer principio se encuentra en el párrafo inicial del mencionado artículo 27 constitucional y se refiere a la naturaleza de la propiedad privada respecto de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, estas consideradas como bienes de la nación.

El segundo principio se refiere a que el estado tiene la autoridad de imponer a la propiedad privada las particularidades que estime necesarias en beneficio del interés público, es decir, la propiedad privada se encuentra limitada por la función social.

El tercer principio se encuadra en el tercer párrafo, el cual se refiere al derecho del estado de regular el aprovechamiento de los recursos naturales que pueden ser objetos de apropiación, lo anterior, con el propósito de distribuir la riqueza pública y su conservación, así como también se establecer las disposiciones necesarias para salvaguardar y regenerar el medio ambiente.

Este principio lo podemos entender en 4 vertientes:

- 1.- Mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas en que se apoya la vida
- 2.- Preservación de la diversidad genética.
- 3.- Utilización sostenible de especies y ecosistemas.

El planteamiento de conservar se une al de restaurar, que justifica las acciones de reparación del ambiente cuando el daño ambiental ya se ha producido, bien porque se ha actuado de forma ilícita, superando los límites máximos permisibles en las normas jurídicas, o bien por otras causas, este principio exige que no quede

³¹ Baqueiro Edgard, INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECOLÓGICO MEXICANO, México.

a elección del ofendido la reparación del daño, sino que se exija que dicha restauración se lleve a cabo en lugar de la indemnización.

El enfoque social que este artículo asigna a la propiedad es la característica principal del mismo, ya que otorga a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual es posible en virtud de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación.

De esta forma tenemos que los derechos individuales de la propiedad están supeditados a los intereses de la sociedad, y la Nación puede regular en todo tiempo el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de hacer un reparto equitativo de la riqueza pública y cuidar de la conservación los mismos, pudiendo dictar con este fin las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad.

En este precepto también se contempla el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo cual lleva implícita la idea de realizar todas aquellas acciones tendientes a evitar alteraciones en la armonía que guardan los elementos naturales que conforman el ambiente y recuperarla, en los casos en que se ha visto afectada a consecuencia de la acción del hombre o de algún otro factor.

La segunda base constitucional sobre la que descansa el Derecho Ambiental Mexicano se encuentra plasmado en el artículo 73, fracción XXIX, inciso G, que nos habla de cada una de las facultades del Congreso de la Unión como la aprobación de leyes en materia Ambiental con la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Todo esto, con el objeto de que los gobiernos locales y municipales participaran

en los asuntos ambientales. Para lo cual, se decidió utilizar el sistema de facultades concurrentes, a través del cual se realiza una distribución de competencias establecidas en la ley de la materia de que se trate, entre Federación, Estados y Municipio. Es decir, consiste en el establecimiento de medidas sobre la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y Municipio, mediante las cuales se distribuyen la competencia en materia de protección al ambiente, conservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico..."

De lo anterior, se advierte el Derecho supremo de las personas a un medio ambiente sano, adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.

La protección del medio ambiente es también una responsabilidad con las futuras generaciones para que reciban un medio que pueda ser aprovechable para el desarrollo humano.

La tercera base constitucional, donde reposa el derecho ambiental, la encontramos en el Artículo 25 constitucional párrafo sexto, en el cual se encuentra la idea de protección al ambiente de forma conjunta y hace mención del término "medio ambiente" y expresamente se refiera al "cuidado del medio ambiente". La connotación de este artículo es principalmente económica, como resultado de la reforma del texto completo en 1983.

Establece como principio la utilización de los recursos productivos por los sectores social y privado, cuidando de su conservación y del medio ambiente.

Concilia el desarrollo económico y la protección al ambiente, una vez que se llegó a la conclusión de que no es posible aumentar las ganancias, atacar el desempleo, producir alimentos y bienes de consumo básicos a corto plazo, con el riesgo de agotar en algunos años la fuente natural que nos abastece de recursos, por lo que se comenzó a manejar el uso del concepto desarrollo sostenido y posteriormente, del desarrollo sustentable.

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

Como se puede apreciar, este artículo establece la obligación del Estado de impulsar a las empresas de los sectores social y privado, pero siempre conservando el interés social de protección y conservación del medio ambiente. Éste apoyo tiene límites, por un lado, el interés público y por el otro el uso en beneficio general de los recursos productivos, su conservación y cuidado del medio ambiente.

El principio de desarrollo sostenible o sustentable se ha convertido, en el derecho ambiental, en una especie de principio superior que constituye la idea central sobre la cual gravitan, en la actualidad, las políticas, normas y gestión ambientales de todos los países, por lo menos en la teoría.

Hoy en día queda muy claro que una cosa es crecimiento y otra muy distinta, desarrollo. Una economía puede crecer tomando en cuenta algunas de los indicadores frecuentemente usados, más ello puede suceder con un gran coste

social y ecológico. Por eso, en el actual contexto mundial se debe entender por desarrollo aquel proceso que, además de potenciar los recursos de un país o de una región, satisfaga los objetivos de incrementar la economía, elevar la calidad de vida de la población y respetar el equilibrio de los ecosistemas, contribuyendo en la medida de lo posible a reparar los daños ya causados.³²

El principio de desarrollo sostenible se constitucionaliza en México para garantizar, por lo menos en la teoría, que sea éste el modelo de desarrollo a perseguir en el país.

Artículo 3o. Todo individuo tiene Derecho a recibir educación...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y.....

El artículo 4, párrafo quinto, consagra el Derecho subjetivo que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el interés social.

Sobre esta cuestión debemos señalar que en un Estado Federal como el nuestro, la centralización de facultades a cargo de los poderes federales es un problema frecuente, pero existen algunas materias en donde se busca revertir

³² Rabasa Emilio, LA CONSTITUCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE, UNAM, 2007, pp 39.

este proceso involucrando a los distintos niveles de gobierno, para que atiendan en sus respectivos ámbitos de competencia cuestiones de vital importancia como la educación, la salud, la seguridad pública, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras.

La salud y el bienestar del ser humano constituyen el punto central de la estrategia de protección ambiental. El ambiente se protege en tanto que es un aspecto fundamental para garantizar la propia supervivencia del hombre, el cual es el sujeto y el objeto último de las normas ambientales.³³

Mediante la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 1998, se elevó a rango constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Se trata de un logro que coronó los esfuerzos tanto de legisladores, como de grupos ambientalistas, académicos y de la sociedad en general, que si bien puede considerarse tardío, pues a partir de la segunda guerra mundial se estableció en diversas constituciones del mundo la función protectora del Estado respecto del ambiente, así como el derecho de sus habitantes a un ambiente adecuado; el mismo viene a ser el sustento constitucional de un derecho fundamental del ser humano y la respuesta a los compromisos internacionales del Estado Mexicano asumidos en el sentido de garantizar este derecho.

En la exposición de motivos de la iniciativa del 16 de octubre de 1997, se esbozó la problemática ambiental mundial. Fenómenos como el adelgazamiento de la capa de ozono, el sobrecalentamiento de la tierra por la emisión de gases de efecto invernadero, el uso irracional de los recursos naturales, el desperdicio del agua, la contaminación de ríos, lagos, mares y mantos freáticos, la deforestación, etc., hicieron concluir a los firmantes de la iniciativa, el papel que el derecho como

³³ Rabasa Emilio, LA CONSTITUCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE, UNAM, 2007, pp 36.

instrumento normativo de la sociedad para corregir y prevenir los acontecimientos indicados.

Los términos en los que se discutió y aprobó la iniciativa, únicamente harían posible la inclusión de este derecho como garantía individual, y no se abordaría la cuestión de la legitimación colectiva para actuar en defensa del ambiente cuando se le ocasionasen daños; un propósito que sí se logró, fue dar a la legislación secundaria el sustento constitucional requerido para su desarrollo y adecuada aplicación.

Artículo 4.....Toda persona tiene Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar....

El haber incluido a nivel constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar es un logro de gran importancia, pues solo la Constitución obliga con su máxima jerarquía tanto al legislador, como al poder ejecutivo, y al poder judicial en los distintos niveles de gobierno; también a los particulares.

La sola declaración constitucional no mejora el ambiente degradado, pero sí facilita la instrumentación de mecanismos protectores de diversa naturaleza.

A pesar de ello, los alcances del párrafo quinto del artículo 4 Constitucional son escasos por lo siguiente:

- a) No instrumenta los mecanismos o garantías procesales apropiados para que ese derecho pueda hacerse efectivo.
- b) No establece la legitimación para que ciertos grupos en nombre de la colectividad reclamen la reparación de los daños ocasionados al ambiente, en términos de la protección de los derechos difusos.

- c) No crea procesos judiciales y tribunales para ventilar conflictos de carácter ambiental.
- d) No incluye el deber correlativo que deriva del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, es decir, la obligación de proteger el entorno a cargo de todo individuo.
- e) No instituye los principios de responsabilidad por daños al ambiente.
- f) No destaca el papel de la prevención de los daños ambientales en general, pues en la mayoría de los casos son de difícil reparación.

En el texto constitucional se encuentran tres de los grandes principios que orientan el derecho ambiental: el de desarrollo sustentable, el de conservación o preservación y el de restauración del ambiente. Se echa en falta, sin embargo, la imposición de obligaciones concretas a cargo de la administración pública en relación con el cuidado del ambiente, así como la inclusión de otros grandes principio de derecho ambiental como el de preservación e incluso el de quien contamina paga o el de precaución, este último prácticamente ausente de la legislación ambiental mexicana.³⁴

2.4.- LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El primer esfuerzo legislativo en la materia ambiental, fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 23 de marzo de 1971. Es importante aclarar que el fundamento constitucional de este ordenamiento apareció en la reforma del 6 de julio del mismo año en adición a la fracción XVI del artículo 73 que incluirá dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General, el dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

³⁴ Rabasa Emilio, LA CONSTITUCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE, UNAM, 2007, pp 53.

Con base en esta Ley aparecieron los Reglamentos de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por Humos y Polvos, del 17 de septiembre de 1971; el de Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, de 29 de marzo de 1973; el de Prevención y Control de Contaminación por Ruidos, de 2 de enero de 1976 y el de Prevención y Control de Vertimientos en el Mar, de 1979.

El segundo cuerpo legal en la materia fue la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982. Esta Ley se caracterizó por su inoperancia y falta de reglamentación; por ser de carácter eminentemente prohibicionista y por tener un fundamento constitucional muy endeble. Sin embargo, contenía algunos avances al incluir el ordenamiento ecológico, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental.

No es hasta el 10 de agosto de 1987, cuando se reforman los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G de la Constitución, para dar fundamento a la creación de un marco legal para la materia ecológica. El artículo 27 fue reformado para concluir dentro del primer párrafo el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX-G para establecer como facultad del Congreso de la Unión la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El 4 de noviembre de 1987, el presidente en ese entonces, Miguel de la Madrid, envió al Congreso una iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988.

Esta ley es el principal instrumento jurídico vigente en materia de protección ambiental en su conjunto. Es reglamentaria a las disposiciones de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 4 y 25, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, lo cual es el resultado de un procedimiento legal en el que se plantea el uso y aprovechamiento de los recursos bajo el concepto de Desarrollo Sustentable. La introducción de instituciones jurídicas específicas con el objetivo de prevenir y controlar la contaminación. Establece además, las bases de la Política Ambiental Nacional, integrando instrumentos generales³⁵.

Reformada en 1996, donde sufre una trascendental reforma. Las reformas, adiciones y derogaciones que se hicieron fueron producto de las consideraciones, recomendaciones e inquietudes que fueron propuestas por los diversos sectores de la sociedad durante la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental, convocada en el año de 1995 por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores.

De acuerdo a su Artículo 1, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es: "... reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción..."

La propia ley define el equilibrio ecológico como "la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos". También define el termino preservación como "el conjunto de políticas y medidas

³⁵ Zarkin Cortés Sergio Salomón, DERECHO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Porrúa, 2000, pp 46.

para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales”. De aquí se desprende que, desde el punto de vista jurídico, la preservación y restauración del equilibrio ecológico es mantener y, en su caso, recuperar la interdependencia de los elementos de la biósfera.

Dicha ley señala que la protección al ambiente es el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro. Define el ambiente como “conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por le hombre y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. En este punto, es necesario resaltar que la ley se refiere continuamente al mejoramiento de la calidad de la vida como uno de los objetivos de la protección al ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable, así mismo, en su artículo 1, señala que sus disposiciones tienen por objeto establecer las bases para:

- I.- Garantizar el Derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la Política Ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia Ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia Ambiental, y

X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

La LGEEPA, cuenta con seis títulos y sus respectivos capítulos

El Primer Título se refiere a las Disposiciones Generales, se compone de cuatro capítulos y nueve secciones.

En el Primer Capítulo relativo a las Normas Preliminares, establece el objeto de la ley, las razones por las cuales es considerada de utilidad pública, y un glosario, de términos que se utilizarán en materia Ambiental.

Dentro del Capítulo II titulado de la Distribución de Competencias y Coordinación, establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, determina de forma específica las facultades de la Federación, de los Estados y los Municipios, los convenios y acuerdos de coordinación que podrán celebrar los tres niveles de gobierno, a fin de cumplir con su cometido; siendo este uno de los rasgos característicos y a

través de los cuales se pretendió solucionar el problema de la competencia en materia Ambiental.

El Capítulo III, relativo a la Política Ambiental establece en primer lugar los principios que deberán regir a dicha política como son:

I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X.- El sujeto principal de la concertación ecológica son no 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;

XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII.- Toda persona tiene Derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese Derecho;

XIII.- Garantizar el Derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

XIV.- La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI.- El control y la prevención de la contaminación Ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII.- Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII.- Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX.- A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales y;

XX.- La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro Ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños Ambientales.

El Capítulo IV relativo a los Instrumentos de la Política Ambiental se integra de nueve secciones;

La sección I, se refiere a la Planeación Ambiental mencionando a quien corresponde su elaboración y su acción.

En la sección II relativa al Ordenamiento Ecológico del Territorio, menciona los criterios para llevar a cabo dicho ordenamiento, los programas que se aplicarán, el contenido de estos y el procedimiento para elaborarlos.

En la sección III habla de los Instrumentos Económicos, su finalidad, su clasificación y aplicación.

En la sección IV menciona la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, únicamente se habla de los criterios que se tomarán en cuenta para su regulación.

En la sección V de la Evaluación de Impacto Ambiental, lo define, establece los procedimientos para llevarlos a cabo, habla de los informes preventivos y hace alusión al reglamento correspondiente.

La sección VI habla de las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental, estableciendo el objeto o finalidad de estas y los procedimientos para llevarlas a cabo.

La sección VII es relativa a la Autorregulación y Auditorías Ambientales en donde establece que los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación Ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño Ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia.

La sección VIII habla de la Investigación y Educación Ecológicas, estableciendo que las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Por último la sección IX habla de la Información y Vigilancia que se encuentra actualmente derogada.

La parte medular de la presente legislación se encuentra en este primer título, por lo que se enunciará de manera breve los siguientes títulos y capítulos.

El Título Segundo es el relativo a la Biodiversidad, integrado por 3 capítulos: el primero trata todo lo referente a las Áreas Naturales Protegidas, este a su vez se divide en cuatro secciones, la primera de las disposiciones generales, la segunda del tipo y características de las áreas naturales protegidas, la tercera de la declaratoria para el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas y finalmente la cuarta del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; el capítulo segundo habla de las Zonas de Restauración y finalmente el capítulo tercero habla de la Flora y Fauna silvestre.

El Título Tercero relativo a los Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales, se compone de tres capítulos: capítulo primero relativo al Aprovechamiento Sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos, aborda los criterios generales que orientarán el aprovechamiento del agua y los ecosistemas acuáticos, así como para el otorgamiento de concesiones o permisos de actividades que puedan afectar el ciclo hidrológico, el establecimiento de vedas, las evaluaciones del impacto ambiental y observamiento de las NOM's para el desarrollo de estas actividades; capítulo segundo habla de la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos, estatuye los criterios generales que deben orientar el aprovechamiento del suelo, mismos que deben estar inmersos en las actividades que tengan que ver con la protección y el aprovechamiento del suelo, los cambios de uso y las actividades agrícolas o forestales que lo impacten en forma directa o indirecta; capítulo tercero habla de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico, estatuye que a través de las NOM's se protegerán los recursos no renovables y por ende las actividades que tiendan a su impacto, con el objeto de prevenir y controlar los efectos generales en la exploración y explotación de los recursos no renovables.

El Título Cuarto relativo a la Protección al Ambiente, se compone de 8 capítulos, el primero relativo a las Disposiciones Generales, aborda la responsabilidad de la SEMARNAT para integrar un inventario de emisiones atmosféricas, descargas de aguas residuales, en cuerpos receptores federales o que se infiltren al subsuelo, materiales y residuos peligrosos de su competencia, con el objeto de crear un Sistema de Información basado en las autorizaciones, licencias, permisos otorgados; el segundo es la Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, estatuye los criterios que orientan la protección a la atmósfera y las acciones, restricciones que deben imponer en ese tenor, y así como la expedición de sustancias contaminantes en la atmósfera y los estímulos fiscales para quien previene y controla la contaminación atmosférica; el capítulo tercero es la Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los

Ecosistemas Acuáticos, estatuye los criterios que rigen para la prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos, los permisos, autorizaciones y concesiones relativos a ese recurso y regula todas las actividades de la industria, agricultura, etc., que descarguen sustancias en los cuerpos del agua, es decir todas las descargas de origen industrial, municipal, mezclados de actividades agropecuarias, de desechos o sustancias generados en actividades de minería, aplicación de plaguicidas fertilizantes y sustancias tóxicas, infiltraciones en mantos acuíferos y vertimiento de residuos peligrosos. Uno de los instrumentos auxiliares en la regulación de la contaminación del agua es a partir de las NOM's; el capítulo cuarto es la Prevención y Control de la Contaminación del Suelo, establece los criterios para la prevención y control de la contaminación del suelo, así como las actividades en las que se deben observar los mismos, tales como: el desarrollo urbano, sistemas de limpia y disposición de residuos en rellenos sanitarios, todas las actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas; se explica la competencia de los gobiernos municipales en la regulación de desechos sólidos no peligrosos y plantea la necesidad de regular las actividades industriales para el efecto de minimizar los impactos de éstas en la degradación del suelo, tales como empaques y envases para todo tipo de productos, establece una regla genérica referente al no otorgamiento de autorizaciones para la importación de plaguicidas, fertilizantes y demás materiales peligrosos, cuando su uso no esté permitido en el país en el que se haya elaborado o fabricado; el capítulo quinto son las Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas, este capítulo prevé la regulación desde la perspectiva ambiental de las actividades consideradas como altamente riesgosas y las limitaciones en su instalación, así como las autoridades competentes para la actividad, entre las que se encuentran la Secretaría de Salud, de Trabajo y Previsión Social, y definirán las actividades consideradas como altamente riesgosas en función de sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente. Es importante señalar que se manifiesta la necesidad de imponer restricciones en el uso del suelo urbano, para establecer zonas intermedias de

salvaguarda entre la población y el lugar donde se ubique la actividad riesgosa; el capítulo seis son los Materiales y Residuos Peligrosos, regula la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final, de residuos peligrosos y la publicación de su regulación específica a través de las NOM's, especifica además que la responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera y la obligatoriedad de recuperar y mitigar las condiciones del suelo, cuando la generación y manejo o disposición final de materiales o residuos peligrosos produzca su contaminación; capítulo séptimo es la energía nuclear, únicamente es un artículo de carácter declarativo y que prevé las condiciones del uso de energía nuclear y las Secretarías que intervienen en la actividad; el capítulo octavo es relativo al ruido, alude a consideraciones generales y la regulación específica en las NOM's respecto a estos tipos específicos de contaminación, quienes establecerán los procedimientos y fijarán los límites de emisión respectivos, vibraciones, energía térmica y lumínica olores y contaminación visual.

El Título Quinto es el referente a la Participación Social e Información Ambiental, se integra de dos capítulos; el primero es el de Participación Social, regula aspectos relativos a incentivar, promover y reconocer la participación corresponsable de la ciudadanía en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales y el segundo de Derecho a la Información Ambiental, este capítulo explica por un lado la obligación de la Secretaría de contar con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y el derecho que tiene toda persona de acceder a dicha información ambiental y, para ello deberá presentar la solicitud por escrito, especificando claramente la información que solicita y los motivos de la petición e identificación del solicitante.

El derecho a la información así planteado, no es absoluto, sino que tiene limitaciones y se puede negar cuando:

I.- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional;

II.- Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;

III.- Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla, o

IV.- Se trate de información sobre inventarios e insumos tecnológicos de procesos, incluyendo la descripción del mismo.

También determina la responsabilidad de quien reciba información ambiental de cubrir daños y perjuicios que ocasione por su manejo indebido.

Finalmente el Título sexto que se integra de siete capítulos relativos; capítulo primero a las Disposiciones Generales, aborda la necesidad de tener los controles, procedimientos y sanciones que orientarán la aplicación de la ley marco. También establece la supletoriedad de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y la de Metrología y Normalización. Además de que acoge el principio general del derecho sobre la prevalencia de leyes especiales por lo que hace al procedimiento de inspección y vigilancia; capítulo segundo es la Inspección y Vigilancia, establece el procedimiento especial del ambiente, cuyo presupuesto jurídico es verificar el cumplimiento de la ley; el capítulo tercero son las Medidas de Seguridad, establece un procedimiento sumario, para los casos en que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones para los ecosistemas, sus componentes ó la salud pública, la Secretaría fundada y motivadamente podrá ordenar algunas medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;

II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

III.- La neutralización o cualquier analogía que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos; el capítulo cuarto son las Sanciones Administrativas, establece las sanciones que pueden imponer la autoridad ambiental por las violaciones a la legislación ambiental y los criterios que orientarán la aplicación de los mismos.

Capítulo cuarto, sanciones:

1.- Multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

2.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

- El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;
- En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o

- Se trate de desobediencia reiterada en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

3.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

4.- El decomiso de los instrumentos ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente ley, y

5.- La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

El capítulo quinto es el Recurso de Revisión, especifica la incoación del recurso de revisión conforme a la LGEEPA, para impugnar las regulaciones que emiten las autoridades ambientales, mismo que se substanciará en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; el capítulo sexto son los Delitos del Orden Federal, únicamente menciona que los tipos de delitos ambientales se contemplarán en los Códigos Federales Penales y locales, y establece que cualquier persona puede presentar su denuncia ante el Agente del Ministerio Público, en forma directa por la posible comisión de delitos ambientales y finalmente el capítulo séptimo es la Denuncia Popular, aborda el procedimiento específico para el trámite y la substanciación de la Denuncia Popular que culmina con una “recomendación” de la autoridad ambiental.

Estamos ante una ley que viene a concretar las obligaciones del Estado en materia ambiental, especialmente la preocupación de distribución de las competencias, y que deja de lado la configuración del derecho al medio ambiente como derecho humano, aunque hace referencia a él.³⁶

2.5.- FUNDAMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHO AMBIENTAL

³⁶ Carmona Tinoco Jorge Ulises y Hori Fojaco Jorge, DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE, UNAM, 2010, pp 155.

México ha observado, desde siempre, los principios de Derecho Internacional y los compromisos adquiridos en materia ambiental, siempre dentro de un marco de respeto a la soberanía nacional y en beneficio de los recursos naturales y del ambiente.

La Constitución, en su Artículo 133, otorga a los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, ya sean bilaterales o convenciones internacionales, el mismo nivel que nuestra carta magna. De esta forma, todas las disposiciones que se encuentran dentro de dichos acuerdos son obligatorias, tanto para las actividades federales como para las locales, al igual que para los particulares ya sean nacionales o extranjeros, así como para las compañías que realicen actividades dentro de nuestro territorio nacional.

La cuestión ambiental ha adquirido importancia en los últimos años, dada la creciente toma de conciencia, por parte de la opinión pública, de que muchos problemas ambientales pueden traspasar las fronteras de los países, o tienen un alcance tan global que no es posible hacerles frente sólo por medio de leyes de alcance nacional. Los tratados y convenciones entre distintos países son hoy la principal fuente de leyes ambientales internacionales.

Dentro del marco internacional, México ha celebrado tratados internacionales para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, por vertimiento de desechos y otras materias y por buques (entre 1954 y 1990). También para la protección de los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971), el patrimonio mundial cultural y natural (1972), el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (1973), el Derecho del mar (1982), la protección de la capa de ozono (1985, 1987, 1990 y 1992), el movimiento transfronterizo de desechos

peligrosos y su eliminación (1989), el cambio climático (1992) y la diversidad biológica (1992).

En Tratados regionales y subregionales ha participado en negociaciones acerca del atún en el Pacífico oriental (1948), la organización latinoamericana de desarrollo pesquero (1982), la protección del medio marino en la región del gran Caribe (1983), la organización atunera del Pacífico oriental (1989), el instituto interamericano para la investigación del cambio global (1992) y para la cooperación Ambiental de América del norte (paralelo al TLC, 1993).

En el caso de tratados bilaterales, México ha celebrado con Canadá en 1991, con Alemania (varios entre 1991 y 1995), con Brasil y con Gran Bretaña en 1995.

Con Estados Unidos celebró, en 1980, un acuerdo de cooperación sobre contaminación del medio marino por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas, en 1983 un convenio para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza (del que se han desprendido cuatro acuerdos adicionales: de problemas de saneamiento en Tijuana/San Diego, de contaminación a lo largo de la frontera internacional por descarga de sustancias peligrosas, de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas, y de contaminación transfronteriza del aire causada por las fundidoras de cobre a lo largo de la frontera común). En 1989 un acuerdo sobre protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona metropolitana de la Ciudad de México y, en 1993, un acuerdo para establecer una comisión fronteriza de cooperación ambiental y un banco norteamericano de desarrollo.

Con Guatemala, un convenio sobre la protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, en 1988.

Muchos de los avances de la legislación ambiental mexicana se deben, en buena parte, a la influencia de los tratados internacionales.

Asimismo, entre los principales compromisos de México en materia ecológica, se encuentran: la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 , donde el punto central fue abordado en el Principio 21, según el cual "los Estados tienen el Derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional".

A partir de este principio la comunidad internacional ha negociado y adoptado, leyes internacionales: tratados, convenciones, convenios, pactos o acuerdos, además de diversas declaraciones, resoluciones y recomendaciones políticamente importantes.

Actualmente, los tratados ambientales internacionales buscan no sólo normar la conducta de los países entre sí, sino también las actividades que se llevan a cabo dentro de cada país, tanto para asegurar la observancia del principio 21 de Estocolmo como para proteger el medio ambiente y los recursos naturales nacionales.

La Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, también conocida como la "Cumbre de la Tierra". Fue precisamente dentro de ésta, donde se estableció que:

"En vista de que los Estados han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen".

“Principio 8”: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

“Principio 9”: Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías.

“Principio 10”: Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

“Principio 11”: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

“Principio 15”: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

“Principio 16”: Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internacionalización de los costos Ambientales y el uso de instrumentos

económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería cargar con los costos de la contaminación.

“Principio 19”: Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que pueden verse afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales nocivos transfronterizos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

Otro instrumento internacional de importancia para nuestro país es el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Convenciones sobre el Derecho del Mar, del cual se crea una Comisión Ecológica Fronteriza en diciembre de 1993, en el cuerpo del Tratado poco se dice acerca de la materia ambiental dicho tema se reserva al Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN). El acuerdo, junto con los anexos del TLCAN (Tratado Libre Comercio América del Norte) forman parte integral del mismo.

Dentro de los objetivos del ACAAN tenemos:

“Alentar la protección y mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las partes, promover el Desarrollo Sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas Ambientales y económicas, incrementar la cooperación entre las partes, encaminada a conservar proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y fauna silvestres, fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”.

CAPÍTULO III.

LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país.

Una política nacional de protección ambiental, orientada a responder a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad.

Una política nacional acorde con la nueva etapa de convivencia política que caracteriza al país, donde el tema ambiental surge de manera importante y prioritaria para todos: la sociedad civil, las organizaciones sociales, las empresas y el gobierno, que ven los peligros que entraña la falta de cuidado del medio ambiente y la importancia que tiene éste para preservar y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

A partir del 1 de diciembre de 2000, se inició una nueva administración en el país y con ello se da la transformación de la SEMARNAP, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la cual se pretende consolidar los logros de años anteriores, además de reforzar y resolver las tareas pendientes. Con una nueva visión del sector, se persigue una sociedad en la que el gobierno y los actores sociales se comprometan en la atención de los problemas y las oportunidades ambientales, que preserve el medio ambiente y utilice

sustentablemente los recursos naturales, a la vez que promueva el desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente y con calidad de vida, en convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural. Asimismo, se propone conducir la política ambiental de manera integral y participativa para proteger, conservar, aprovechar y restaurar el ambiente y los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sustentable.

Con estos cambios institucionales se han modificado algunas funciones de la institución responsable de la política ambiental, de tal manera que las actividades de promoción y fomento pesqueros, como es el otorgamiento de permisos y concesiones de pesca comercial y deportiva, la investigación de los recursos, así como el desarrollo de la acuicultura, entre otras, fueron transferidas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La parte correspondiente a la regulación y normatividad de la pesca, los estudios de impacto ambiental para el otorgamiento de licencias para la acuicultura comercial y de autoconsumo, así como la vigilancia y el establecimiento de vedas, quedan bajo la responsabilidad de la SEMARNAT.

Así, con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. En particular, el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de esta dependencia, a quien corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera; sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, y promover, para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VII. Organizar y administrar Áreas Naturales Protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la Nación en las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y en los terrenos ganados al mar;

IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el Sistema de Información Ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelo y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un Sistema Integrado de Contabilidad Ambiental y Económica;

XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable; y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.

XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la

Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;

XXI. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el Sistema Meteorológico Nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

XXIII. Organizar dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;

XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provengan de fuentes

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las

autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción

XXXII. Se deroga

XXXIII. Se deroga

XXXIV. Se deroga

XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;

XXXVI. Se deroga

XXXVII. Se deroga

XXXVIII. Se deroga

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente; y

XLI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

3.1.- FUNCIONES Y OBJETIVOS

La misión de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable.

Sus objetivos son:

- Promover el desarrollo sustentable, así como conducir y evaluar la política ambiental y de recursos naturales, con la participación de la sociedad.
- Promover la recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales.
- Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, especialmente las especies sujetas a alguna categoría de protección, con la participación corresponsable de todos los sectores sociales.
- Detener y revertir la pérdida de capital natural así como la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos), con la participación corresponsable de la sociedad.
- Procurar y fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental y de recursos naturales mediante instrumentos de inspección y vigilancia, promoción de la participación voluntaria y una justicia pronta y expedita.

- Administrar de forma eficaz y eficiente los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Secretaría.
- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable de este recurso.
- Formular, instrumentar, evaluar y difundir políticas y lineamientos para la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en un marco de integralidad, transversalidad, transparencia y mejora institucional.
- Promover la restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.
- Conservar los ecosistemas y su biodiversidad.
- Fomentar y regular la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales.
- Administrar racionalmente los recursos asignados al sector en un marco de mejora institucional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitieron, los "lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal".

En atención a lo dispuesto en el título sexto de los referidos lineamientos, la SEMARNAT dio a conocer por ese medio, sus objetivos estratégicos para el periodo 2007-2012 y describe la forma en que cada uno de los programas federales contribuye al logro de dichos objetivos.

Estos objetivos estratégicos expresan los fines últimos del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se fijaron en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y están alineados y vinculados con dicho documento y los programas que de él derivan.

- Incrementar el número de habitantes con servicios de agua potable y alcantarillado en las comunidades rurales, induciendo la sostenibilidad de los servicios.
- Incrementar el acceso a la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Incrementar el número de habitantes con servicios de agua potable y alcantarillado en comunidades urbanas, induciendo la autosuficiencia de los servicios.
- Mejorar la productividad del agua en el sector agrícola.
- Promover la incorporación de la variable ambiental en el diseño e instrumentación de las políticas públicas en instancias de la Administración Pública Federal y otros órdenes de gobierno y conducir el proceso de planeación estratégica del sector medio ambiente y recursos naturales.
- Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad con la participación corresponsable de todos los sectores.

- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos a través de la promoción de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y sus servicios ambientales asociados.

3.2.- ORGANIZACIÓN INTERNA

El nuevo diseño institucional establece tres subsecretarías que son:

1. Planeación y política ambiental.
2. Gestión para la protección ambiental.
3. Fomento y normatividad ambiental.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

Las subsecretarías son el motor central de la gestión y, para llevar ésta a cabo, cuentan con el apoyo de cuatro órganos desconcentrados: Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Ecología; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como con dos órganos descentralizados: Comisión Nacional Forestal y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Destacan dentro de la organización interna de la SEMARNAT las unidades coordinadoras de participación social y transparencia, de asuntos internacionales; la coordinación general jurídica, de comunicación social; y la general de delegaciones. Para lograr uno de los más importantes objetivos de la política ambiental se cuenta con el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.

Cabe señalar que en materia ambiental, las acciones federales que se desarrollan en los estados están desconcentradas en las subdelegaciones de medio ambiente de las delegaciones federales de la SEMARNAT, y en las delegaciones de la PROFEPA. En las primeras se llevan a cabo tareas relacionadas con las de las subsecretarías y en las segundas se encuentran ubicadas las acciones de inspección competencia de la PROFEPA.

La estructura orgánica emana del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado el 27 de enero del 2003.

Las atribuciones de las unidades administrativas se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la SEMARNAT.

3.3.- LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es una dependencia administrativa con un alcance mayor en sus facultades a efecto de procurar la prevención del equilibrio ecológico y, en su caso, la reparación de su rompimiento.

37

Con el propósito de enfrentar los retos que representa la procuración de justicia ambiental, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la PROFEPA, encauzó durante su primer año de trabajo un profundo proceso de planeación estratégica, orientado a diseñar los objetivos y estrategias que permitan arribar a una modernización integral de la institución y así estar en condiciones de hacer un uso mas eficaz y eficiente de los recursos, dando un vuelco a la función de la procuración de justicia ambiental en los próximos años.

³⁷ Carmona Tinoco Jorge Ulises y Hori Fojaco Jorge, DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE, UNAM, 2010, pp 170.

El proceso de planeación estratégica se inició con la aportación de la PROFEPA al programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2001-2006, teniendo como guía los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Cumplido el anterior ejercicio, hubo de abocarse a la elaboración del Plan Estratégico Interno de la PROFEPA, en el que se diseñaron la misión la visión, y los objetivos, así como las líneas de acción que desarrollarán cada una de las áreas de la procuraduría.

En la elaboración del Programa de Procuración de Justicia Ambiental, se han tomado como base los instrumentos de planeación antes mencionados, así como los diferentes estudios relativos a la aplicación de la normatividad ambiental, entre los que destaca el “estado de cumplimiento de la normatividad ambiental por las fuentes de contaminación de jurisdicción federal y el aprovechamiento de los recursos naturales” y, desde luego, las aportaciones de cada una de las áreas de la procuraduría, que han hecho un buen esfuerzo por definir metas y acciones necesarias para su consecución.

Por todo ello, el programa no solo se sustenta en rigurosos ejercicios programáticos internos y externos, si no que cuenta ya con las reformas básicas para llevar a cabo su cabal cumplimiento.

Unas de las consideraciones se refiere al hecho de que aún cuando las pasadas administraciones se ocuparon del tema mediante diversas iniciativas legales y reformas administrativas, en práctica los resultados no siempre fueron favorables, si no adversos.

3.3.1.- ORIGEN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Su nacimiento data del 4 de junio de 1992, fecha en la que el Diario Oficial de la Federación publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social que la crea.

La PROFEPA tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

En general podemos señalar que entre sus atribuciones se encuentran: vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales; salvaguardar los intereses de la población; y brindar asesoría en asuntos de protección y defensa tanto del ambiente como de los recursos naturales.

Cuenta con cuatro Subprocuradurías que son:

- Subprocuraduría de Recursos Naturales;
- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;
- Subprocuraduría de Inspección Industrial; y
- Subprocuraduría Jurídica.

Además opera a través de 32 delegaciones en todo el país, y podemos señalar que su función básica es hacer cumplir las leyes en materia ambiental.

3.3.2.- FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La protección administrativa al derecho a vivir en un ambiente sano es mucho más amplia en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que aquella además de velar por la no contravención a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás ordenamientos que regulan materias relacionadas con el medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, también tiene a su cargo la investigación de todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede actuar en contra de autoridades que incumplen con las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero también en contra de personas que contravengan la normatividad aludida o simple y sencillamente realicen actos que dañen al ambiente.³⁸

Garantizar el cumplimiento de la normatividad a fin de contribuir al mejoramiento del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en nuestro país, es un reclamo de la sociedad a la administración federal y asunto de atención prioritaria para el Gobierno Federal.

Actualmente la PROFEPA desarrolla sus acciones en el marco de cinco programas fundamentales:

1. Inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental en el aprovechamiento de los recursos naturales;
2. Inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental por las fuentes de contaminación de competencia federal;

³⁸ IDEM.

3. Instrumentos y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental;
4. Justicia ambiental administrativa, civil y penal; y
5. Atención a la denuncia popular en materia ambiental.

La PROFEPA llevó a cabo un proceso de planeación estratégica y diseño de mecanismos de control y evaluación. Con ello, se sentaron las bases para un profundo cambio en la institución, dirigido a mejorar y fortalecer algunos de sus programas y a rediseñar los que así ameritaban, pero orientados, principalmente, a transformar de manera sustancial su actuación y su imagen ante la ciudadanía.

Entre los programas que fueron objeto de modificación y adecuaciones, se encuentran los de Inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley tanto en materia de recursos naturales como de verificación de las fuentes de contaminación, los cuales fueron revisados en su esencia a fin de establecer nuevos objetivos, y líneas de actuación, pero sobre todo en lo que respecta a nuevas estrategias de acción y prioridades centrándose en la atención en aquellas zonas críticas que requieren atención inmediata; en actividades que están causando mayor deterioro a los recursos naturales y degradación del medio ambiente en actividades industriales y de servicios con mayor riesgo para la población y los ecosistemas, así como en aquellas de mayor potencial contaminante, sin importar su tamaño o localización.

De esta forma, además de las acciones derivadas de los programas de trabajo en materia de recursos naturales, se realizarán operativos especiales de verificación del cumplimiento de la ley, especialmente en zonas de atención prioritaria y en las áreas donde se han detectado niveles y procesos críticos de incumplimiento de la legislación ambiental, particularmente en el aprovechamiento de los recursos forestales y de la flora y la fauna silvestre, así como para verificar el debido uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Para estos operativos, además de estar prevista la coordinación con autoridades de los estados y municipios donde se realicen, contará con el apoyo de las fuerzas del orden público. Asimismo, al participar la PROFEPA en el gabinete de Orden y Respeto, se ha establecido una serie de acuerdos con las Secretarías de la Defensa Nacional, de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, a fin de contar con su apoyo para la realización de dichos operativos.

En cuanto a la verificación del cumplimiento por parte de las fuentes de contaminación, se fortaleció el programa de visitas de inspección y se orientó hacia aquellos sectores y giros industriales que representen mayor riesgo para la población, sus bienes y para los ecosistemas, así como a todas aquellas actividades económicas y de servicios que presentan un mayor potencial contaminante.

El programa de atención a la denuncia popular en materia ambiental, también ha sido objeto de importantes cambios; entre éstos, destaca la ampliación de los medios para denuncia por parte de la ciudadanía mediante instalación de buzones ecológicos en delegaciones de la Procuraduría, en edificios y oficinas públicas y en puntos de interés; contempla así mismo la posibilidad de presentar denuncias vía telefónica, así como vía Internet. Sin embargo, el principal objetivo de la PROFEPA, es “la impartición de justicia ambiental pronta y expedita”.

En materia jurídica, a lo largo de su gestión, la PROFEPA se había encargado de dar seguimiento a los procedimientos jurídico-administrativos derivados de sus acciones de inspección y vigilancia; sin embargo, no se le habían otorgado atribuciones y recursos que le permitieran llevar a cabo actividades de inteligencia para la detección, caracterización y seguimiento del delito ambiental, lo cual limitaba de manera importante la persecución del delito en este campo.

A fin de subsanar lo anterior, en los primeros meses de la administración del Presidente Vicente Fox, se dotó a la PROFEPA con atribuciones para la realización de la investigación administrativa de las infracciones delictivas de la legislación ambiental, para lo cual se creó la Subprocuraduría Jurídica, misma que, además de contar con mayor capacidad para dar seguimiento a los procedimientos jurídico-administrativos derivados de las acciones de inspección y vigilancia, se encargará de recabar elementos probatorios y denunciar ante el Ministerio Público de la Federación la comisión de los delitos ambientales, al mismo tiempo que coadyuvará a la persecución de los mismos.

De igual manera, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberá constituirse como un órgano de control de la legalidad en materia ambiental, no sólo en los actos de los particulares, sino en las propias dependencias y organismos del Gobierno Federal incluyendo a la propia SEMARNAT, además de aquellos efectuados por los gobiernos estatales y municipales, avanzando así en la erradicación de la impunidad en este campo, una de las demandas más sentidas de la población.

El Programa de Auditoría Ambiental, que se ha operado durante los últimos años y sin duda ha alcanzado importantes logros, es el otro programa objeto de un cuidadoso análisis y de un total replanteamiento, principalmente para renovar su credibilidad y prestigio ante el sector empresarial, pero fundamentalmente ante la sociedad.

En sus inicios dicho programa estuvo orientado a las empresas exportadoras, a las de mayor tamaño, mayor potencial contaminante, y más alto riesgo; el grupo de auditores ambientales acreditados era reducido e insuficiente; y los costos de las auditorías resultaron muy elevados, y por lo tanto, inaccesibles para las pequeñas y microempresas, por lo cual estas últimas casi no han participado en el programa.

Adicionalmente y a pesar de que en la actualidad la Auditoría Ambiental cuenta con un sustento legal expresado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aún se advierten la falta de éste en los términos de referencia para la realización de las auditorías; no se cuenta con información sistematizada y confiable relativa a los beneficios ambientales, no se basa en un esquema de completa transparencia; ha existido una escasa promoción de los beneficios para la industria; la carencia de una estrategia de información a la sociedad a cerca de los beneficios ambientales de la Auditoría Ambiental, y la carencia de un sistema de consulta en el que participen las organizaciones sociales, privadas y públicas.

No obstante, el potencial de la Auditoría Ambiental radica en que constituye un sistema voluntario para alcanzar metas ambientales importantes, en cuyo marco es posible reconocer de manera pública las conductas proactivas desplegadas por agentes productivos, quienes a través de sus acciones contribuyen a reducir la degradación del ambiente y la incidencia de accidentes; sirve de marco para mejorar las relaciones de las empresas con sus vecinos y comunidades aledañas; permite ahorros a las empresas, promueve mejoras tecnológicas y genera el desarrollo de los mercados ambientales.

3.3.3.- VISION, MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Visión. Ser una institución fuerte y confiable, en donde la aplicación de la Ley Ambiental responde al ideal de justicia que la población demanda, en una sociedad en la que cada uno de sus miembros es guardián de una amable convivencia entre el ser humano y la naturaleza.

Misión. Procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley, desterrando a la vez a la impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de la

autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros principios de equidad y justicia.

Objetivos estratégicos. A) Contener la destrucción de nuestros recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental. B) Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita. C) Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental. D) Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial, con criterio federalista. E) Construir una institución moderna y eficiente, bajo criterios de honestidad, transparencia y confiabilidad, transmitiendo así una nueva imagen a la sociedad.

Para el logro de los objetivos mencionados, la PROFEPA aplica las estrategias institucionales siguientes:

- Llevar a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, aplicable a las actividades industriales y de servicios y en el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Fomentar esquemas y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental en las actividades industriales y de servicios y en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Así mismo, las Acciones finales de la Procuraduría son.

- I. Contener la destrucción de nuestros recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental.
- II. Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita.

- III. Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental.
- IV. Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial con criterio federalista.
- V. Construir una institución moderna y eficiente bajo criterios de honestidad, transparencia y confiabilidad, transmitiendo así una nueva imagen a la sociedad.

3.3.4.- FACULTADES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Según el artículo 118 del Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

- I. Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

II. Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;

III. Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;

IV. Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como de las entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegacionales que lo soliciten;

V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

VI. Determinar y expedir las recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;

VII. Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados del ejercicio de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;

VIII. Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

IX. Asegurar la atención a las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;

X. Determinar e imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XI. Investigar y determinar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

XII. Denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;

XIII. Coordinar la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales, así como la participación de las demás autoridades federales, entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegacionales, cuando así proceda en el ejercicio de sus atribuciones;

XIV. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;

XV. Canalizar a través del órgano de control interno, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de las disposiciones jurídicas aplicables o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente;

XVI. Coordinar, con las autoridades federales, entidades federativas, municipales y delegacionales, la atención de las quejas que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable;

XVII. Substanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;

XVIII. Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal;

XIX. Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

XX. Resolver las solicitudes de certificación de la legal procedencia para el traslado de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo;

XXI. Asegurar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;

XXII. Llevar a cabo las actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas que le correspondan, de conformidad con las políticas de comunicación social de la Secretaría;

XXIII. Determinar y participar en las acciones en materia de asuntos internacionales relacionados con su competencia, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;

XXIV. Acceder a la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental;

XXV. Administrar, recopilar y sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones;

XXVI. Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones, a las personas físicas o morales que cumplan con las disposiciones jurídicas ambientales y las que vayan mas allá de ese cumplimiento, así como dar seguimiento posterior a la certificación otorgada por la Procuraduría;

XXVII. Coordinar y concertar la ejecución de instrumentos económicos y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia;

XXVIII. Recibir, investigar y atender, en forma coordinada con las autoridades competentes, los casos relacionados con las posibles infracciones derivadas de los informes de los observadores a que se refiere el Anexo II del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines. Substanciar el procedimiento de inspección y vigilancia correspondiente;

XXIX. Establecer lineamientos y criterios, así como proponer al Secretario, las políticas, programas y proyectos de orden técnico en el ámbito de su competencia;

XXX. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, los procesos estratégicos de planeación, programación y presupuestación;

XXXI. Programar, dirigir, coordinar y evaluar las labores de las unidades administrativas a su cargo, y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de sus responsabilidades;

XXXII. Delegar facultades a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, mediante acuerdo expreso que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

XXXIII. Ejercer, cuando así lo amerite el caso, las facultades que les han sido atribuidas a los subprocuradores, directores generales y delegados;

XXXIV. Diseñar y operar, con la participación y coordinación de los sectores público, privado y social, instrumentos económico-jurídicos para la captación de recursos financieros y materiales;

XXXV. Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones;

XXXVI. Aprobar y supervisar la operación de las unidades de verificación acreditadas y organismos de certificación, acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, previa opinión de la Dirección General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental del Instituto Nacional de Ecología;

XXXVII. Aprobar y supervisar la operación de los laboratorios de prueba, acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XXXVIII. Designar encargados de despacho en las delegaciones, quienes tendrán las mismas facultades que los delegados;

XXXIX. Instrumentar los programas de capacitación, actualización y profesionalización del personal de la Procuraduría;

XL. Instrumentar el proceso de modernización de los sistemas y equipos informáticos, y participar en la determinación de las políticas y lineamientos de los mismos;

XLI. Designar al coordinador o responsable de los operativos en materia ambiental, que se realicen en el territorio nacional, en donde se encuentren involucradas una o más de las unidades administrativas o delegaciones de la Procuraduría;

XLII. Crear órganos y grupos de trabajo de consulta y asesoría para la más eficaz atención de los asuntos de su competencia;

XLIII. Vigilar el cumplimiento de las acciones que se lleven a cabo respecto de los programas relativos a las declaratorias de zonas de restauración, en áreas que presenten procesos de degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos;

XLIV. Aplicar las políticas y disposiciones emitidas en materia de transparencia y acceso a la información;

XLV. Asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos y guías de los sistemas de clasificación y catalogación de éstos, y proveer lo necesario para la elaboración del índice de los expedientes clasificados como reservados en el tiempo y términos señalados en materia de transparencia y acceso a la información;

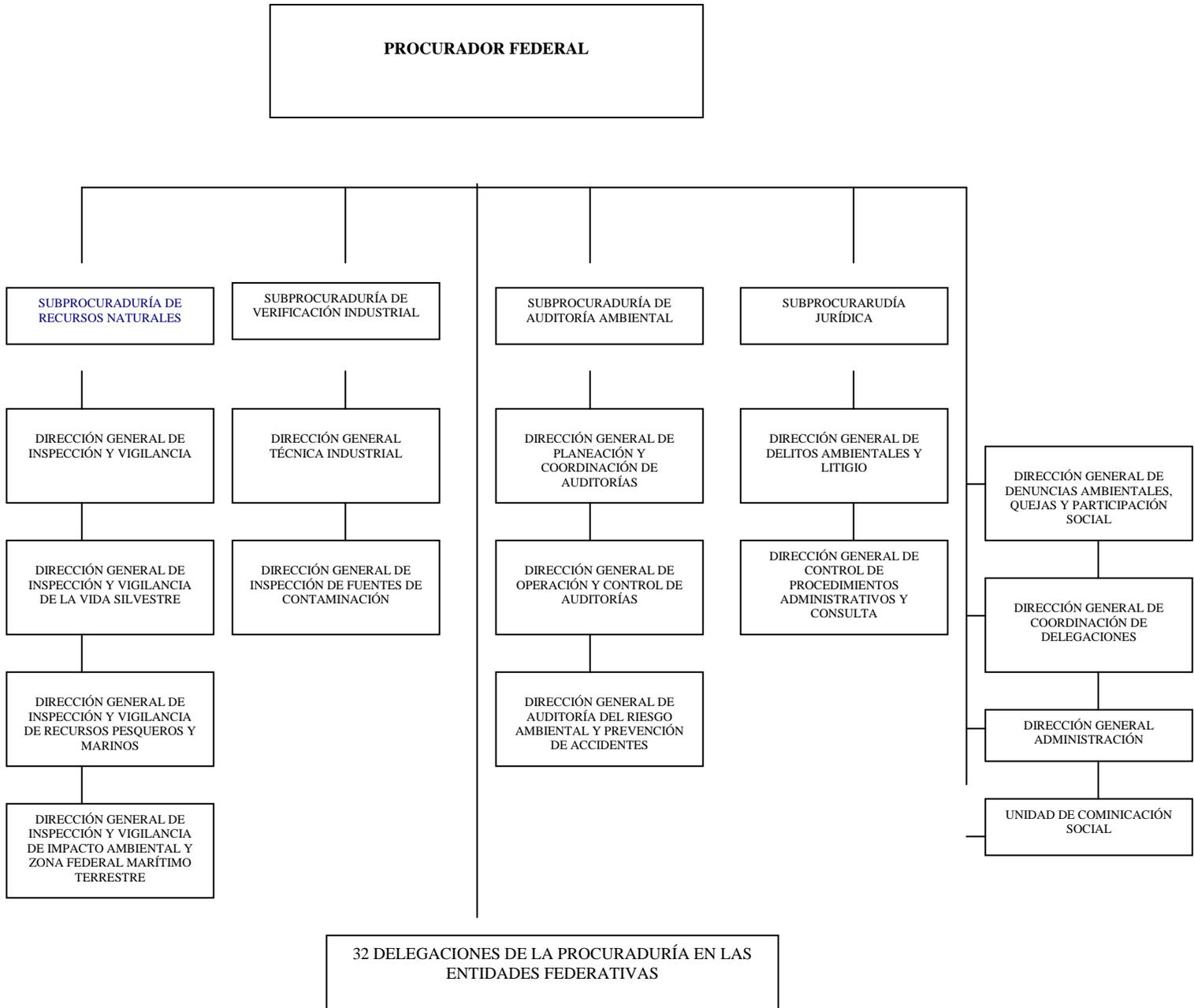
XLVI. Participar en las reuniones del Panel Internacional de Revisión que opera al amparo del Decreto Promulgatorio del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines;

XLVII. Determinar la circunscripción territorial y sede de las delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas, para el buen funcionamiento de las actividades que corresponden a las mismas, mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación;

XLVIII. Cumplir con las acciones que se deriven en materia de asuntos internacionales relacionados con la competencia de la Procuraduría, en coordinación con la unidad administrativa correspondiente de la Secretaría, y

XLIX. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables para el cumplimiento de sus atribuciones, así como las que deriven de las instrucciones emanadas por el Secretario del Ramo.

3.3.5.- ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.



3.3.6.- CREACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 139 del Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

Artículo 139.- Al frente de cada una de las delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente habrá un Delegado, quien será auxiliado por los subdelegados, subdirectores, jefes de departamento, inspectores y demás personal necesario para el desempeño de sus atribuciones que autorice el presupuesto respectivo.

Los delegados tendrán la representación para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la Procuraduría en su respectiva circunscripción territorial, la cual será determinada mediante acuerdo del Procurador que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Corresponde a los delegados, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría, ejercer las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Procuraduría;
- II. Proporcionar a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal que lo soliciten, asesoría y apoyo técnico en las materias competencia de la Procuraduría;
- III. Asesorar y apoyar a personas físicas y morales y grupos sociales a efecto de promover su participación en la ejecución de los programas que desarrolle la Procuraduría en el estado respectivo y en el Distrito Federal;
- IV. Recibir, atender, investigar y, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los representantes de

los sectores público, social y privado, en las materias competencia de la Procuraduría;

V. Solicitar ante las autoridades competentes, la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico, lo perturben .significativamente o contravengan las disposiciones jurídicas aplicables;

VI. Actuar como conciliador en los casos de conflicto de intereses entre particulares y entre éstos con las autoridades, en asuntos de la competencia de la Procuraduría;

VII. Supervisar y coordinar la ejecución en cualquier etapa de las auditorías ambientales por si mismo o a través de unidades de verificación en materia de auditoria ambiental, respetando las disposiciones en materia de confidencialidad industrial y comercial, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. Programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental; a la restauración de los recursos naturales, y a la preservación y protección de los recursos forestales y cambio de uso de suelo en terrenos forestales; la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo; bioseguridad de organismos genéticamente modificados; el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines;

IX. Substanciar y resolver el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho;

X. Determinar las infracciones a la legislación en las materias competencia de la Procuraduría;

XI. Emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, imponiendo las sanciones y medidas técnicas que procedan;

XII. Ordenar e imponer medidas preventivas, correctivas o de urgente aplicación cuando proceda conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, así como las medidas de seguridad con la indicación de las acciones necesarias para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas y los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas se ordene el retiro de las mismas;

XIII. Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos materia de las denuncias relacionadas con los asuntos competencia de la Procuraduría;

XIV. Formular, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, informando previamente a ésta, las denuncias o querellas ante el ministerio público por hechos u omisiones delictuosas en los que la Procuraduría resulte afectada o aquellos que afecten al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los recursos genéticos, las cuencas, los ecosistemas o la gestión ambiental, así como solicitar la coadyuvancia al ministerio público y al órgano jurisdiccional en el procedimiento penal, y otorgar el perdón previa la autorización a que se refiere la fracción X del artículo 132 de este Reglamento, en caso de los delitos perseguibles por querrela;

XV. Coadyuvar en el procedimiento penal, proporcionando todos los datos o elementos de prueba con que cuente, que conduzcan a acreditar los elementos del cuerpo del delito y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculpado, según el caso, y la procedencia y monto de la reparación del daño;

XVI. Ejercitar, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, informando previamente a ésta, las acciones necesarias ante los órganos judiciales correspondientes a efecto de obtener la reparación de los daños o deterioro ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XVII. Registrar, controlar y actualizar los inventarios derivados de los decomisos y bienes asegurados y, en su caso, determinar el destino final de los mismos, conforme a la normatividad aplicable;

XVIII. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la legislación ambiental, en los términos de los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren;

XIX. Promover ante las autoridades competentes e imponer a las personas físicas o morales, la adopción de medidas preventivas o correctivas que resulten procedentes para preservar el ambiente, con base en los resultados de las inspecciones que se realicen, pudiendo ser impuestas por el titular de la Procuraduría, en virtud de la naturaleza y trascendencia del asunto;

XX. Suscribir convenios y contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables y previa autorización de la Dirección General de Administración;

XXI. Acordar, cuando sea procedente, la admisión de los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos que emita, así como otorgar o denegar la suspensión del acto recurrido, proveyendo sobre la admisibilidad de los medios probatorios ofrecidos conforme a la ley aplicable, así como tener por presentadas las solicitudes de conmutación, revocación o modificación de multas, turnándolos, en su caso, a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, para la formulación de la resolución que corresponde emitir al superior jerárquico;

XXII. Solicitar, en su caso, ante las autoridades competentes, la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, asignaciones, licencias o concesiones conforme a la legislación aplicable en la materia;

XXIII. Solicitar la realización de estudios de afectación ambiental que determinen las medidas de mitigación, restauración y compensación que se deban realizar como resultado de las actividades o proyectos que infringen la legislación ambiental;

XXIV. Suscribir, previo dictamen y validación de la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, los convenios de restauración y compensación de daños y otros que den por terminados los procedimientos administrativos y, cuando así lo determine el Procurador, se someterán a la consideración del grupo de trabajo competente;

XXV. Verificar la legal procedencia para el traslado de mamíferos y quelonios marinos y de las especies en riesgo y de la documentación que ampara su traslado dentro de su circunscripción territorial, dando aviso a las Direcciones Generales de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, según corresponda;

XXVI. Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, y expedir la documentación de verificación que acredite el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas;

XXVII. Administrar la operación de los laboratorios fijos y móviles, así como el equipo de análisis y de campo de la Procuraduría;

XXVIII. Substanciar, dentro del ámbito de su competencia, los procedimientos administrativos derivados de infracciones relacionadas con el cumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;

XXIX. Recibir, investigar y atender, en forma coordinada con las autoridades competentes, los casos relacionados con las posibles infracciones derivadas de los informes de los observadores a que se refiere el Anexo II del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, así como substanciar el procedimiento de inspección y vigilancia correspondiente;

XXX. Expedir las credenciales de identificación de los inspectores federales adscritos a la delegación, subdelegados y demás personal adscrito a la delegación;

XXXI. Registrar, inventariar e implementar los mecanismos de control establecidos por la Dirección General de Administración, respecto de la totalidad de los bienes asegurados o decomisados, y mantener informada a dicha unidad administrativa de la actualización, custodia y, en su caso, destino final de los mismos;

XXXII. Atender, en el ámbito de su competencia, las contingencias ambientales o emergencias ecológicas y desarrollar las acciones necesarias para

contener, mitigar o evitar los efectos causados por las mismas, en coordinación y con el apoyo de la dirección general competente de la Procuraduría;

XXXIII. Inspeccionar y, en su caso, certificar el uso de los excluidores de tortuga marina en las actividades pesqueras, conforme a la normatividad aplicable;

XXXIV. Representar legalmente a la Procuraduría en el ámbito de su circunscripción territorial en los procedimientos jurisdiccionales, administrativos, laborales y judiciales en que sean parte o se requiera su intervención, ejercitando todas las acciones inherentes al caso, consistentes de manera enunciativa más no limitativa en: contestar demandas en los juicios contenciosos administrativos cuando se impugnen directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas emitidas por la delegación; interponer todos y cada uno de los recursos que procedan en dicho juicio; formular alegatos; ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas y realizar cualquier otro acto en el juicio contencioso administrativo que resulte necesario para la defensa de los intereses de la Procuraduría en su respectiva circunscripción territorial;

XXXV. Elaborar los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir los servidores públicos adscritos a las delegaciones cuando sean señalados como autoridades responsables; intervenir cuando la delegación tenga el carácter de tercero perjudicado; interponer todos y cada uno de los recursos que procedan en dicho juicio; formular alegatos; ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas y realizar cualquier acto en el juicio de amparo que resulte necesario para la defensa de los intereses de la Procuraduría, en su respectiva circunscripción territorial;

XXXVI. Designar a los abogados de la delegación que serán autorizados o acreditados como delegados por las autoridades responsables de la Procuraduría y dirigirlos en los juicios o procedimientos conforme a la ley, en los asuntos de su

competencia y, en su caso, por conducto de su titular, actuar en los mismos términos;

XXXVII. Suscribir, en su caso, los convenios que se requieran para que personal de las dependencias federales, entidades federativas y municipales, auxilien en la realización de actos de inspección, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XXXVIII. Aplicar los criterios y metodologías para la evaluación de daños ambientales generados por obras o actividades que puedan afectar o afecten los recursos naturales competencia de la Secretaría, establecidos en la normatividad aplicable;

XXXIX. Programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas en la materia, respecto de las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados en el ámbito de competencia de la Procuraduría;

XL. Imponer sanciones administrativas a las personas que infrinjan los preceptos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que de ella deriven;

XLI. Ordenar en el ámbito de su competencia, una o más medidas de seguridad de las establecidas en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y sus reglamentos, y

XLII. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables, así como las encomendadas expresamente por el Procurador para el cumplimiento de sus fines.

MISIÓN: coadyuvar en la procuración de justicia ambiental, normatividad ambiental vigente a través de analizar, evaluar, supervisar y orientar los apoyos técnicos en materia de residuos peligrosos, contaminación atmosférica, impacto ambiental, suelos contaminados y riesgo ambiental y mediante la realización de visitas de inspección y verificación a las fuentes de contaminación de jurisdicción federal, con la finalidad de prevenir la contaminación ambiental y el deterioro del medio ambiente.

OBJETIVOS:

- Identificar las posibles conductas ilícitas que infrinjan la normatividad en materia ambiental.
- Analizar el acta de inspección para la identificación de posibles conductas ilícitas que infrinjan la normatividad en materia ambiental vigente, así mismo, valorar las irregularidades asentadas en el acta y su interpretación, las cuales serán el sustento de las Resoluciones Administrativas.
- Interpretar la normatividad ambiental, leyes, reglamentos, normas u otros instrumentos, con la finalidad de la emisión de Resoluciones Administrativas.
- Apoyar en la sustanciación de los procedimientos civiles, penales y/o administrativos.
- Participar en la formulación y presentación de querellas y denuncias penales, ante el ministerio público federal o local, por hechos u omisiones que puedan ser delitos ecológicos conforme a la legislación ambiental vigente.
- Revisar la vigencia y trámite, revocación, modificación, suspensión y/o cancelación de autorizaciones, permisos, asignaciones, licencias y

- concesiones, cuando las actividades se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico o contravengan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Participar en la actualización de los Oficios y Actas de Inspección y Verificación.
 - Estructurar y supervisar los catálogos de infracciones, para establecer medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación, por contaminación a la atmósfera, ordenamiento ecológico, uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar e impacto ambiental.
 - Realizar visitas de inspección y verificación de acuerdo al programa anual de visitas, al programa de contingencias ambientales, al programa de auditoria ambiental y atención a las denuncias ciudadanas.
 - Recibir y revisar la documentación correspondiente, para cumplir con los requisitos legales para poder practicar una visita de inspección o verificación.
 - Realizar el aseguramiento o decomisos de especímenes o productos, incautados durante las visitas de inspección u/o operativos, así como su respectiva canalización a las instancias correspondientes.
 - Verificar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación o restauración, señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias.
 - Levantar actas de inspección en materia ambiental y de recursos naturales.
 - Realizar visitas de inspección derivadas de la denuncia popular, a las fuentes de contaminación de jurisdicción federal, en materia ambiental o recursos naturales.
 - Analizar información y recibir datos en campo sobre irregularidades en materia ambiental y/o de recursos naturales.
 - Participar en operativos de inspección y vigilancia ambiental, en coordinación con otras instancias federales, estatales y/o municipales.
 - Realizar notificaciones durante las diversas etapas del procedimiento administrativo.

- Notificar emplazamientos, acuerdos y resoluciones administrativas, derivados de los actos de inspección.

CAPÍTULO IV

EL RIESGO AMBIENTAL

4.1.- INTRODUCCIÓN AL RIESGO AMBIENTAL

La regulación y el control de las actividades altamente riesgosas, en las que se manejan materiales y residuos peligrosos en cantidades y condiciones que conllevan el riesgo de ocasionar accidentes por explosión, incendio o liberación de sustancias venenosas al ambiente, es relativamente reciente en México y se remonta a 1983 cuando la Ley Federal de Protección al Ambiente estableció la obligación de realizar estudios de riesgo en estas actividades, como parte del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los proyectos industriales.

39

El riesgo ambiental se define como la probabilidad de daño, enfermedad o muerte resultado de la exposición de un individuo, población, comunidad o ecosistema a una o más sustancias químicas o situaciones de peligro, accidentales o con algún componente de azar. El riesgo ambiental es la incertidumbre que rodea la ocurrencia de un evento no deseado, donde la incertidumbre se expresa con la probabilidad de ocurrencia de dicho evento.⁴⁰

A medida que la tecnología ha aumentado, así también ha avanzado el riesgo asociado con ella. Los efectos más importantes de la tecnología moderna sobre la salud pública, tiene su origen en la exposición prolongada y crónica a contaminantes de los alrededores de los complejos industriales. Estos problemas ambientales derivados de la tecnología guardan relación estrecha con la

³⁹ Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, UNAM, 2006, pp 115.

⁴⁰ Varios, LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN EL DAÑO AMBIENTAL, UNAM, 1998, pp 146.

seguridad, puesto que raras son las veces que, en las consecuencias ambientales, sociales y económicas, no haya implícitas cuestiones de seguridad.

Los accidentes químicos ocurridos en Seveso, Italia en 1976 (que involucró la emisión de dioxinas) y de Bophal, India en 1984 (relacionado con la liberación de isocianato de metilo) desencadenaron el establecimiento de la legislación del “derecho a saber” acerca de las instalaciones riesgosas.

En la Unión Europea el 90 % de los accidentes en ellas han sido ocasionados por fallas en su administración y por errores humanos

Los factores más influyentes para el incremento en los riesgos de las instalaciones:

- La vulnerabilidad del entorno
- La densidad poblacional a su alrededor
- La distancia de las poblaciones vecinas
- La infraestructura y organización de la que se disponga para mitigar el impacto de los accidentes
- El conocimiento y preparación de la población para responder en caso de accidente

En México los establecimientos comerciales, industriales y de servicio han incrementado el manejo de sustancias peligrosos, siendo las tóxicas, explosivas e inflamables, las que pueden repercutir de manera más importante en la población.

El Riesgo Ambiental está asociado tanto con la naturaleza como con las características intrínsecas de la actividad potencialmente regeneradora, de una situación de emergencia de tipo ambiental.

Nuestro país, se encuentra ubicado en una región en la que se representan con significativa probabilidad diferentes fenómenos naturales que conducen a importantes daños a las instalaciones industriales, los cuales pueden dar lugar a explosiones y otras fallas. Entre otros aspectos destacan la alta sismicidad ocasionada por las condiciones tectónicas, sismológicas y de vulcanismo, así como el alto riesgo de meteoros que traen asociadas precipitaciones torrenciales (huracanes y nortes) y vientos de muy alta intensidad, etc.

Es preciso revisar cómo se distribuyen las distintas actividades altamente riesgosas en las diversas comunidades y agruparlas según la vulnerabilidad de su entorno y la densidad poblacional a su alrededor, de manera a anticipar diferentes modalidades de prevención de accidentes y mitigación de sus consecuencias.⁴¹

Cuando se trata de proyectos de actividades altamente riesgosas, es más fácil recomendar que se ponga énfasis en el establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda, anticipando la compra de suficiente terreno para que no se construyan asentamientos humanos en la periferia de la instalación altamente riesgosa. Por el contrario, en el caso de empresas que tienen plantas consideradas como altamente riesgosas en sitios ya poblados, se muestra muy difícil que un establecimiento obtenga una declaratoria que permita la creación de una zona intermedia de salvaguarda en México, por lo que el énfasis debe ponerse en incrementar la seguridad de las plantas y la preparación de la respuesta en caso de accidente. Este tipo de cuestiones deberán especificarse claramente en un Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas.

Con el objeto de prevenir daños de consideración, es necesario desarrollar diversas técnicas de análisis de riesgo, así como el establecimiento de políticas de uso del suelo que eviten la coexistencia de zonas urbanas o ecológicamente

⁴¹ Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, UNAM, 2006, 124 pp.

sensibles y áreas industriales de alto riesgo para efectos de prevenir daños de consideración en caso de presentarse una situación de accidente.

La necesidad de evaluar el riesgo ambiental surge de la importancia de preservar los ecosistemas o a la población o a los bienes circundantes a los sitios donde se efectúan actividades riesgosas.

Debido a los factores resultantes del proceso, tales como las sustancias involucradas y/o volúmenes, a su capacidad interna para controlar el evento, así como las condiciones de vulnerabilidad del medio, la infraestructura, y la organización externa.

Para atender la emergencia de lo anterior, se desprende que el Riesgo Ambiental por razón de su origen, se clasifica en:

- Endógeno
- Exógeno
- Mixto

El Riesgo Ambiental Endógeno, es el resultado de la contaminación del tipo de proceso involucrado, así como las características CRETIB, el volumen de las sustancias involucradas, las medidas de prevención existentes, así como del grado de automatización de los mismos y de la infraestructura y la capacitación para la atención de la emergencia con que cuenta. De tal manera que el riesgo endógeno es máximo cuando:

1. El proceso involucra, actividades de almacenamiento o proceso en recipientes que operan en condiciones no estándar de presión o de temperatura, es decir donde existen presiones o temperaturas distintas a la atmosférica.

2. Cuando las sustancias involucradas en dichos procesos son CRETIB es decir Corrosivas, Reactivas, Explosivas, Toxicas, Inflamables o Biológico-infecciosos.
3. Cuando no existen o no operan eficientemente los sistemas y procedimientos de prevención o detección temprana ya sea de fugas, derrames, elevaciones de temperatura o presión, o cuando estos dependen exclusivamente de la pericia y experiencia de los operadores.
4. Cuando el personal responsable de la operación no esta calificado o no es suficiente para la rigurosa atención de los sistemas o prevención de accidentes.
5. Cuando el personal responsable no está equipado, calificado o en cantidad suficiente para minimizar los efectos de una emergencia.
6. Cuando existen fuentes de ignición (descargas eléctricas naturales, instalaciones eléctricas inadecuadas etc.) y además hay ambientes inflamables o explosivos.

Se considera que el Riesgo Ambiental Endógeno es mínimo o inexistente cuando sucede exactamente lo contrario, es decir cuando:

1. Los recipientes y procesos operan a temperatura o presión atmosférica.
2. No están involucradas sustancias CRETIB.
3. Hay sistemas y procedimientos de detección automática de fugas y derrames.
4. Cuando dichos sistemas son automáticos y redundantes y el personal es suficiente y debidamente calificado para la detección de situaciones críticas.
5. Cuando dicho personal es igualmente capaz y está equipado y es suficiente y está debidamente calificado para controlar las emergencias.

El Riesgo Exógeno por su parte es función de la infraestructura exterior para la atención de la emergencia, tales como son las estaciones de bomberos, las autoridades delegacionales o municipales de protección civil. Asimismo es función de la ubicación física de la actividad de alto riesgo potencial, a saber, sus vecinos, los cuales pueden realizar actividades que produzcan algún tipo de sinergia por ejemplo: gasolineras, subestaciones eléctricas, líneas de alta tensión, proceso o almacenamiento de materiales inflamables o explosivos, que pudiesen provocar un efecto “tipo Dominó”, o que genere alguna sustancia que por si misma no sea toxica, pero combinada con alguna otra de iguales características que se pudiere fugar o producirse actividad de referencia que pudiere producir una nueva sustancia que si resulte tóxica o que la vecindad con centros de población altamente poblados como el caso de escuelas, iglesias, mercados, estaciones de transporte (metro, tren, aeropuerto, centrales camioneras, etc.) o cualquier otra vecindad de alta densidad poblacional.

Asimismo la vecindad de la actividad potencialmente peligrosa se vuelve crítica cuando existen ecosistemas protegidos o de alta importancia ecológica o alguna área de interés histórico o cultural.

Estos elementos exógenos, pueden clasificar al entorno como de alta, baja o media vulnerabilidad del medio y potencian la peligrosidad de la actividad.

De lo antes expuesto se deduce que la máxima peligrosidad ambiental se alcanza cuando se presenta el supuesto de máxima peligrosidad endógena y exógena, y la de mínima o nula peligrosidad cuando ocurre lo contrario.

Por otro lado, el crecimiento poblacional y la ubicación de los asentamientos humanos con relación a las industrias o establecimientos pueden presentar riesgo para la población.

El uso de metodologías para el análisis de riesgo ambiental, que están es práctica en diversos países, lo están también en México; el ejemplo mas notable es la aplicación del procedimiento de riesgo ambiental a actividades con un elevado potencial de riesgo; instrumento mediante el cual se evalúan los proyectos de obra que representan un potencial significativo de afectación a sus entorno, dadas las características inherentes a sus procesos y a las sustancias peligrosas que se manejan, donde destacan los proyectos de la industria química y petroquímica.

Como el resultado del procedimiento establecido para la manifestación del impacto ambiental, se determina la aplicación del procedimiento de análisis de riesgo ambiental en el que de acuerdo a las etapas o fases del mismo, se establece el nivel de información que debe presentar el proponente del proyecto sujeto a evaluación.

El procedimiento consta de 3 niveles:

A) Informe preliminar de riesgo. Este tiene como objetivo contar con la información suficiente para identificar y evaluar las actividades riesgosas en cada una de las fases que comprende el proyecto que, dadas sus características, se puede catalogar como de bajo riesgo, para poder incorporar con esto las medidas de seguridad pendientes a evitar, los efectos potenciales a su entorno en caso de accidente.

B) El análisis de riesgo. Viene a representar el nivel donde se requiere de una información mas precisa y extensa para el análisis y evaluación de proyectos que se pueden identificar como de riesgo moderado.

C) Análisis detallado de riesgo. Es el nivel en el cual se requiere de toda la información, con el apoyo de metodologías sofisticadas de análisis de riesgo

ambiental para evaluar las posibles repercusiones que tendría una instalación de alto riesgo sobre su entorno.

La prevención de problemas ambientales resultantes del transporte, manejo y disposición de sustancias, los tiene como consecuencia el establecimiento de las sustancias, los procesos y el entorno, mitigar el impacto de un accidente que pudiera ocurrir.

Así mismo, se hace necesario tomar medidas y establecer normas técnicas, con objeto de proteger a la población de los peligros potenciales que representan algunas operaciones industriales. Especial énfasis debe darse al transporte y almacenamiento de sustancias altamente peligrosas en cantidades que presenten un peligro para la población.

Es importante señalar que un buen número de sustancias altamente peligrosas, son esenciales para cubrir necesidades de la sociedad, por lo que, el dilema no esta en relación así se deben continuar usando estas sustancias o no, sino a como se pueden emplear de manera segura.

Para el establecimiento del alto riesgo de una actividad se hace necesario tomar en cuenta las propiedades fisico-químicas de las sustancias que se manejen, así como la cantidad de reporte que en cada caso convierte la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento o uso de dicha sustancias, en actividades que de producirse la liberación, fuga o derrame de las misma, provocaría la presencia de límites de concentración superiores a los permisibles, en un área determinada pudiendo ocasionar una afectación significativa al equilibrio ecológico, a la población o a sus bienes.

4.2.- MARCO JURÍDICO

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en 1988, fue reformada en lo general en 1996, sin que se introdujeran cambios significativos y necesarios en materia de prevención y reducción de riesgos de las actividades altamente riesgosas basados en las lagunas identificadas, salvo en lo que se refiere a hacer extensiva la obligación de realizar los estudios de riesgo a las empresas ya instaladas que realicen actividades altamente riesgosas.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sirve como marco para regular las actividades altamente riesgosas, y la toma como un asunto de alcance general de la nación o de interés de la federación, la regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, debido a la gran cantidad de sustancias químicas existentes en la actualidad, con propiedades intrínsecas de toxicidad, inflamabilidad, explosividad, corrosividad, reactividad y de acción biológica, las cuales se almacenan, transportan o procesan en las actividades comerciales, industriales y de servicios, ya sea como materias primas, productos, subproductos o residuos. Se basa de herramientas como la evaluación del impacto ambiental, dentro de la cual se involucra al análisis de riesgo, lo que plantea la necesidad de establecer criterios ecológicos que sirvan de instrumentos para la adecuada planeación y la consecuente toma de decisiones.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 5 fracción VI, determina que son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación, la regulación de actividades que deben considerarse riesgosas según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud de los efectos que puedan generar equilibrio ecológico.

Para la determinación de estas actividades, se empleó el criterio de que la acción o conjunto de acciones, ya sea de origen natural o antropogénico, que están asociadas con el manejo de sustancias tóxicas, reactivas, radioactivas,

corrosivas o biológicas en cantidades tales, que en caso de producirse una liberación, fuga o derrame de las mismas, o bien una explosión, ocasionarán una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, el artículo 28 establece que: la realización de obras o actividades públicas o privadas, que causan desequilibrios ecológicos o rebasan los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del gobierno federal, por conducto de la Secretaría o las competencias que señala esta ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudiesen originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.

Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados, que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya una descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.

Como complemento a lo anterior, en el artículo 32 se indica que: para la obtención de la autorización a que se refiere el artículo 28 del presente ordenamiento, los interesados deberán presentar ante la autoridad correspondiente, una manifestación de impacto ambiental. En su caso, dicha manifestación deberá ir acompañada de un estudio de riesgo de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas, consistentes en las medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los efectos adversos al equilibrio ecológico durante su ejecución, operación y en caso de accidente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene dedicado a la actividades altamente riesgosas, el capítulo V del Título Cuarto, el cual contiene las disposiciones aplicables que intentan integrar las acciones que se han llevado a cabo para el control de las mismas y evitar riesgos al equilibrio ecológico y al bienestar de la población, sin embargo, no llenó el vacío jurídico que actualmente tiene graves repercusiones para los propósitos del mencionado ordenamiento.

La regulación de las actividades consideradas como altamente riesgosas, está fundamentada en los artículos 146 al 149 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Esta regulación se realiza principalmente mediante la aplicación de dos instrumentos; El Estudio de Riesgo Ambiental y El Programa para la Prevención de Accidentes. De acuerdo con el artículo 147, los establecimientos en operación que realicen actividades altamente riesgosas deben formular ante la SEMARNAT dicho Estudio de Riesgo Ambiental y someter el Programa para la Prevención de Accidentes, a la aprobación de la SEMARNAT y otras Secretarías.

El artículo 145, se refiere a la necesidad de establecer condiciones en la determinación de los usos de suelo en los lugares donde se instalen establecimientos considerados como altamente riesgosos.

ARTÍCULO 145.- La Secretaría 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 tomándose en consideración:

- I.- Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;
- II. Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

- 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; y
- VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

El artículo 146 hace mención a la forma en que se establecerá la clasificación de las actividades altamente riesgosas.

ARTÍCULO 146.- La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

El artículo 147 señala la obligación por parte de quienes realicen éstas actividades, de llevar a cabo un estudio de riesgo y desarrollar programas para la prevención de accidentes.

ARTÍCULO 147.- La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevarán a cabo con apego a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo anterior.

Quienes realicen actividades altamente riesgosas, en los términos del Reglamento correspondiente, deberán formular y presentar a la Secretaría un estudio de riesgo ambiental, así como someter a la aprobación de dicha dependencia y de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.

El artículo 148 determina la necesidad de establecer zonas intermedias de salvaguarda.

ARTÍCULO 148.- Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.

El artículo 149 dispone que las entidades federativas regularán la realización de actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente en su circunscripción territorial.

ARTÍCULO 149.- Los Estados y el Distrito Federal regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente dentro de la circunscripción territorial correspondiente, de conformidad con las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables.

La legislación local definirá las bases a fin de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinen sus acciones respecto de las actividades a que se refiere este precepto.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que una actividad altamente peligrosa es el manejo de sustancias peligrosas en un volumen igual o superior a la cantidad de reporte, que es la cantidad mínima de sustancia peligrosa en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transporte dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana, ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

Las actividades altamente riesgosas, se clasificaran en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

Los factores que incrementan el riesgo de las actividades altamente riesgosas, son, los más importantes, la desvinculación entre la política de desarrollo urbano y la ambiental, que ha favorecido la instauración de patrones de ocupación irregular en zonas de alto riesgo o de alto valor natural. Una de las acciones que podría resolver este conflicto, sería la reubicación de la población asentada en esas zonas y la coordinación interinstitucional para regular el uso de suelo, de tal manera que se eviten asentamientos humanos en esas zonas.

Con base en lo anterior, la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, han establecido un procedimiento para la

evaluación de manifestaciones de impacto ambiental, estudios de riesgos y programas de prevención de accidentes.

4.2.1.- REGLAMENTO DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO.

Este reglamento cubre los siguientes aspectos:

Establecimiento de obligaciones y restricciones a los patrones y trabajadores a fin de evitar la creación de riesgos o peligros a la vida, integridad física o salud de los trabajadores en los centros de trabajo y un cambio adverso y sustancial sobre el medio ambiente de esos centros, que afecte o pueda afectar la seguridad o higiene del mismo, o de las personas que ahí laboran (Artículo 6).

Elaboración de programas para la prevención de accidentes que puedan causar graves desequilibrios ecológicos, en los términos del Artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículo 13).

Informar a los trabajadores respecto de los riesgos relacionados con la actividad laboral específica que desarrollen, y en particular acerca de los riesgos que implique el uso o exposición a los contaminantes del medio ambiente laboral, así como capacitarlos respecto a las medidas y programas que deberán observar para su prevención y control (Artículo 15).

Notificación a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los accidentes de trabajo que ocurran (Artículo 17).

Participación de los trabajadores en los cursos de capacitación y adiestramiento en materia de prevención de riesgos y atención de emergencias (Artículo 18).

Observación por los trabajadores de las medidas preventivas de seguridad e higiene (Artículo 18).

Los centros de trabajo en donde se realicen procesos, operaciones y actividades que impliquen un riesgo de incendio o explosión, como consecuencia de las materias primas, subproductos, productos, mercancías y desechos que se manejen, deberán estar diseñados, contruidos y controlados de acuerdo al tipo y grado de riesgo (Art. 27).

El manejo, transporte y almacenamiento de materiales en general, materiales o sustancias químicas peligrosas, deberá realizarse en condiciones técnicas de seguridad para prevenir y evitar daños a la vida y salud de los trabajadores, así como al centro de trabajo. Esto deberá estar incluido en el programa de seguridad e higiene y será responsabilidad del patrón hacerlo del conocimiento de los trabajadores por escrito (Artículos 54 y 56).

Las instalaciones y áreas de trabajo en las que se manejen, transporten y almacenen materiales y sustancias químicas peligrosas, deberán contar con las características necesarias para operar en condiciones de seguridad e higiene. Será responsabilidad del patrón realizar un estudio para analizar el riesgo potencial de dichos materiales y sustancias químicas, a fin de establecer las medidas de control pertinentes (Artículo 57).

Para el manejo, transporte y almacenamiento de materiales y sustancias químicas peligrosas, el patrón deberá establecer las medidas preventivas y los sistemas para la atención de emergencias (Artículo 58).

Se deberá contar con sistemas de comunicación de riesgos (Artículo 59).

El patrón es responsable de que los materiales y sustancias químicas peligrosas se identifiquen en función al tipo y grado de riesgo, estando obligado a comunicar al trabajador las medidas preventivas correctivas que deberá observar en su manejo, transporte y almacenamiento y difundir entre los trabajadores las hojas de datos de seguridad (Artículos 62 y 63).

Verificación de los sistemas y equipos que se utilicen para el transporte de materiales o sustancias químicas peligrosas (Artículo 64).

Utilización de envases, embalajes, recipientes y contenedores adecuados para el transporte de materiales o sustancias peligrosas y con dispositivos de seguridad para evitar riesgos (Artículo 65).

Establecimiento del programa de seguridad e higiene para el transporte, estiba y desestiba de materiales y sustancias químicas peligrosas en equipos y sistemas (Artículos 66 y 69).

Mantenimiento preventivo y correctivo a los sistemas y equipos para el manejo, transporte y almacenamiento de materias o sustancias peligrosas (Artículos 68 y 70).

En los centros de trabajo donde se utilicen sustancias químicas sólidas, líquidas o gaseosas que sean capaces de contaminar el ambiente de trabajo y alterar la salud de los trabajadores, el patrón estará obligado a establecer las medidas de seguridad e higiene (Artículo 82).

La Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estudiará y propondrá medidas preventivas de riesgos de trabajo (Artículo 116).

En los centros de trabajo con cien o más trabajadores, el patrón deberá elaborar un diagnóstico de las condiciones de seguridad e higiene. Las empresas

que no se encuentren en esta situación, deberán elaborar una relación de medidas preventivas y específicas de seguridad e higiene en el trabajo (Art. 130).

En la elaboración del programa o de la relación de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, se deberán de considerar los riesgos potenciales, de acuerdo a la naturaleza de las actividades de la empresa o establecimiento (Artículo 132).

4.2.2.- LEY GENERAL DE SALUD.

Se aplica el control sanitario al proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración. Se entiende por control sanitario el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, con base en lo que establecen las normas técnicas y otras disposiciones aplicables (Art. 194)

Requieren de permiso las modificaciones a las instalaciones de establecimientos que manejen sustancias tóxicas, determinadas como de alto riesgo para la salud por acuerdo del Secretario de Salud, cuando impliquen nuevos sistemas de seguridad (Art. 375).

4.2.3.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE ACTIVIDADES, ESTABLECIMIENTOS, PRODUCTOS Y SERVICIOS.

Se prohíbe cualquier modificación sin autorización previa de la Secretaría, en establecimientos donde se almacene o distribuya gas LP, natural y otros gases industriales peligrosos para la salud y se elaboren, fabriquen o sinteticen sustancias tóxicas, o se disponga de sus desechos o residuos (Art. 86).

La Secretaría establecerá en la norma correspondiente a la clasificación del riesgo sanitario que representen las actividades, establecimientos, productos y servicios. (Art. 140).

La Secretaría publicará en la gaceta sanitaria la clasificación de los establecimientos que intervengan en el proceso de las sustancias tóxicas. Así mismo, emitirá y publicará normas técnicas para prevenir riesgos a la salud, de establecimientos, transportes y sitios de disposición final que contendrán especificaciones, en materia de prevención y protección a la salud y de los que derivarán los manuales de atención de contingencias, así como los demás aspectos, condiciones, requisitos y características necesarias para la vigilancia y control sanitario de tales establecimientos (Art. 1218).

En materia de exposición de personas a los productos y sustancias tóxicas, la Secretaría determinará y publicará las condiciones y límites máximos de exposición en casos de situaciones de emergencia (Art. 1220).

Para disminuir riesgos a la salud, la Secretaría promoverá ante las actividades competentes, limitar la ubicación de los establecimientos que se dediquen al proceso o a la disposición final de los productos y sustancias tóxicas, de conformidad con la norma técnica que al efecto emita y publique (Art. 1233).

Indica que para evitar riesgos a la salud de la población, no se autorizará la instalación de establecimientos de gas LP, en zonas densamente pobladas o construidas y en ningún caso se permitirá la ubicación de casas habitación o

centros de trabajo y reunión a menos de cien metros cuadrados a partir del tanque más cercano a ellos, de cualquier establecimiento (Art. 1332).

4.2.4.- LISTADOS DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

Actividades altamente riesgosas: Son aquellas acciones, serie de pasos u operaciones comerciales y/o de fabricación industrial, en que se encuentren presentes una o mas sustancias peligrosas, en determinadas cantidades, que al ser liberadas por condiciones anormales de operación externa, provocarían accidentes mayores.

Sustancias peligrosas: Son aquellas que por sus características inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, corrosivas, radioactivas, o biológicas pueden ocasionar daños a los ecosistemas, a la población o a sus bienes.

Sustancias inflamables: Se consideran como sustancias inflamables, aquellas que son capaces de formar una mezcla con el aire en concentraciones tales, para inflamarse espontáneamente o por la acción de una chispa. La concentración de dicha mezcla se considera equivalente al límite inferior de explosividad. De acuerdo con la definición de la agencia nacional de protección contra incendios de los E.U.A., son aquellas que poseen un punto de inflamación menor a 60⁰C y una presión de vapor absoluta que no exceda de 2.81 kg/cm² A 38⁰C.

Sustancias explosivas: Son aquellas que producen una expansión repentina por turbulencia, originada por la ignición de cierto volumen de vapor inflamable, acompañada por ruido, junto con fuerzas físicas violentas, capaces de dañar seriamente las estructuras, por el paso de los gases, que se expanden rápidamente.

Sustancia tóxicas: Son aquellos que causan daños al tejido viviente, cuando se absorben en dosis relativamente pequeñas. La cantidad o dosis es una característica esencial, que indica el grado de toxicidad de cada sustancia. Las sustancias tóxicas pueden actuar sobre el sistema nervioso central, los riñones, el hígado, así como en la sangre, por inhalación o ingestión; y también pueden entrar al cuerpo por absorción a través de la piel. El grado de toxicidad de las sustancias puede extraerse en formas muy diversas, de acuerdo con el fin que se persiga. Tratándose de salud ocupacional se han empleado los de tipo medico a fin de lograr una correcta identificación en el ámbito del equilibrio ecológico.

Sustancias de toxicidad aguda: Son sustancias químicas que pueden causar efectos a la salud, ya sea a corto plazo, después de una simple explosión breve. Estas sustancias químicas, pueden causar daños al tejido viviente, daños al sistema nervioso central, enfermedad severa o en casos extremos la muerte.

Dentro de una instalación industrial, los accidentes con efectos sobre el ambiente pueden presentarse por la peligrosidad que se tenga dentro de una actividad determinada, cuyo nivel dependerá de la conjunción de diversos factores tales como:

- A).- El asociado a las características de las diversas sustancias que intervienen en el proceso;
- B).- El asociado a las modalidades energéticas utilizadas en la instalación;
- C).- El inherente a los diversos equipos que conforman la línea de proceso y,
- D).- El correspondiente a las diversas operaciones realizadas en las instalaciones.

Estos factores en conjunto, presentan un efecto sinérgico que en el momento óptimo desembocará en un accidente con consecuencias sobre el ambiente que puede llegar a ser de gran severidad.

En un primer intento, en dichos listados se han incluido todas aquellas sustancias consideradas de mayor riesgo, de acuerdo con los criterios que se han establecido para su identificación, aunque posteriormente se irán anexando a estas las demás sustancias que son de igual importancia que su peligrosidad, hasta cubrir el total de las sustancias existentes en el país, incluyendo las que pudieran importarse de otros países.

Para determinar las cantidades existentes, deben sumarse en su totalidad, las cantidades que se encuentran en cada punto del establecimiento, incluyendo los almacenes, tuberías, equipos de proceso y equipos auxiliares.

Con base en la aplicación de un modelo matemático, con el que se simula la dispersión de una nube de gas o vapor, desprendidos accidentalmente, mediante el cual se puede conocer la concentración máxima y la distancia a partir de su origen, tomando en consideración las condiciones meteorológicas y topográficas de la zona en que ocurra la fuga o derrame; comparando dichas concentraciones con los niveles máximos permitidos (dosis) que aseguren el bienestar y salud del ser humano, tales como su IDLH, se determinaron las cantidades mínimas denominadas cantidades de reporte de las sustancias identificadas como tóxicas, asociadas con la industria petroquímica y otras existentes en el país, que requerirán de un informe y estudio específico sobre evaluación de riesgo por toxicidad, el cual deberá ser presentado a la SEMARNAT.

La cantidad de reporte es la cantidad arriba de la cual, tendrá que reportarse la existencia de alguna sustancia peligrosa, de las identificadas en los listados de actividades altamente riesgosas, en cualquier establecimiento de fabricación, distribución o venta.

El primer listado de actividades altamente riesgosas, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de marzo de 1990, conteniendo aproximadamente 400 sustancias químicas identificadas como agudamente

tóxicas, determinadas por los diferentes organismos nacionales relacionados con el control de este tipo de productos, entre las que estuvieron, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

PRIMER LISTADO DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

ACUERDO

Artículo 1o.- Se considerará como actividad altamente riesgosa, el manejo de sustancias peligrosas en un volumen igual o superior a la cantidad de reporte.

Artículo 2o.- Para los efectos de este ordenamiento se considerarán las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las siguientes:

Cantidad de reporte: Cantidad mínima de sustancia peligrosa en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transporte dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana, ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

Manejo: Alguna o el conjunto de las actividades siguientes; producción, procesamiento, transporte, almacenamiento uso o disposición final de sustancias peligrosas.

Sustancia peligrosa: Aquella que por sus altos índices de inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, radioactividad, corrosividad o acción biológica puede ocasionar una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

Sustancia tóxica: Aquella que puede producir en organismos vivos, lesiones, enfermedades, implicaciones genéticas o muerte.

Artículo 3o.- Con base en lo previsto en el artículo primero, se expide el primer listado de actividades altamente riesgosas, que corresponde a aquéllas en que se manejen sustancias tóxicas.

Estas actividades son la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de las sustancias que a continuación se indican, cuando se manejen volúmenes iguales o superiores a las cantidades de reporte siguientes:

I. Cantidad de reporte: a partir de 1 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado gaseoso:

Acido cianhídrico.

Acido fluorhídrico-(fluoruro de hidrógeno).

Arsina.

Cloruro de hidrógeno.

Cloro (1).

Diborano.

Dióxido de nitrógeno.

Flúor.

Fosgeno.

Hexafluoruro de telurio.

Oxido nítrico.

Ozono (2).

Seleniuro de hidrógeno.

Tetrafluoruro de azufre.

Tricloruro de boro.

b) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

Acroleína.

Alil amina.

Bromuro de propargilo.

Butil vinil éter.

Carbonilo de níquel.

Ciclopentano.

Clorometil metil éter.

Cloruro de metacrililo.

Dioxolano.

Disulfuro de metilo.
Fluoruro cianúrico.
Furano.
Isocianato de metilo.
Metil hidracina.
Metil vinil cetona.
Pentaborano.
Sulfuro de dimetilo.
Tricloroetil silano.

c) En el caso de las siguientes sustancias en estado sólido:

2 Clorofenil tiourea.
2,4 Ditiobiuret.
4,6 Dinitro-cresol.
Acido becen arsénico.
Acido cloroacético.
Acido fluoroacético.
Acido metil-carbamilo.
Acido tiocianico 2-benzotiánico.
Aldicarb.
Arseniato de calcio.
Bis clorometil cetona.
Bromodiolona.
Carbofurano (furdán).
Carbonilos de cobalto.
Cianuro de potasio.
Cianuro de sodio.
Cloroplatinato de amonio.
Cloruro crómico.
Cloruro de dicloro benzalkonio.
Cloruro platinoso.

Cobalto.
Cobalto (2,2-(1,2-etano).
Complejo de organorodio.
Decaborano.
Dicloro xileno.
Difacionona.
Didisocianato de isoforona.
Dimetil-p-fenilendiamina.
Dixitoxin.
Endosulfan.
Epn.
Estereato de cadmio.
Estricnina.
Fenamifos.
Fenil tiourea.
Fluoroacetamida.
Fósforo (rojo, amarillo y blanco).
Fósforo de zinc.
Fosmet.
Hexacloro naftaleno.
Hidruro de litio.
Metil anzifos.
Metil paration.
Monocrotofos (azodrín).
Oxido de cadmio.
Paraquat.
Paraquat-metasulfato.
Pentadecilamina.
Pentóxido de arsénico.
Pentóxido de fósforo.
Pentóxido de vanadio.

Pireno.
Piridina, 2 metil, 5 vinil.
Seleniato de sodio.
Sulfato de estricnina.
Sulfato taloso.
Sulfato de talio.
Tetracloruro de iridio.
Tetracloruro de platino.
Tetraóxido de osmio.
Tiosemicarbazida.
Triclorofón.
Trióxido de azufre.

II. Cantidad de reporte: a partir de 10 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado gaseoso:

Acido sulfhídrico.
Amoniacó anhidro.
Fosfina.
Metil mercaptano.
Trifluoruro de boro.

b) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

1,2,3,4 diepoxibutano.
2,cloroetanol.
Bromo.
Cloruro de acrilóilo.
1 Solfuorfato.
Mesitileno.
Oxicloruro fosforoso.
Pentacarbonilo de fierro.
Propionitrilo.

Pseudocumeno.
Tetracloruro de titanio.
Tricloro (clorometil) silano.
Vinil norborneno.

c) En el caso de las siguientes sustancias en estado sólido:

Acetato de metoxietilmercurio.

Acetato fenil mercúrico.

Acetato mercúrico.

Arsenito de potasio.

Arsenito de sodio.

Azida de sodio.

Bromuro cianógeno.

Cianuro potásico de plata.

Cloruro de mercurio.

Cloruro de talio.

Fenol.

Fosfato etilmercúrico.

Hidroquinona.

Isotiosianato de metilo.

Lindano.

Malonato taloso.

Malononitrilo.

Níquel metálico.

Oxido mercúrico.

Pentaclorofenol.

Pentacloruro de fósforo.

Salcomina.

Selenito de sodio.

Telurio.

Telurito de sodio.

Tiosemicarbácida acetona.

Tricloruro de galio.

Warfarin.

III. Cantidad de reporte: a partir de 100 Kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en el estado gaseoso:

Bromuro de metilo.

Etano (3).

Oxido de etileno.

b) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

2,6-Diisocianato de tolueno.

Acetaldehído (3).

Acetato de vinilo.

Acido nítrico.

Acrilonitrilo.

Alcohol alílico.

Beta propiolactona.

Cloroacetaldehído.

Crotonaldehído.

Disulfuro de carbono.

Eter bis-cloro metílico.

Hidracina.

Metil tricloro silano.

Nitrosodimetilamina.

Oxido de propileno.

Pentacloroetano.

Pentafluoruro de antimonio.

Perclorometil mercaptano.

Piperidina.

Propilenimina.

Tetrametilo de plomo.

Tetranitrometano.

Tricloro benceno.

Tricloruro de arsénico.

Trietoxisilano.

Trifluoruro de boro.

c) En el caso de las siguientes sustancias en estado sólido:

Acido cresílico.

Acido selenioso.

Acrilamida.

Carbonato de talio.

Metomil.

Oxido tálico.

Yoduro cianógeno.

IV. Cantidad de reporte: a partir de 1,000 Kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado gaseoso:

Butadieno.

b) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido

Acetonitrilo.

Benceno (3).

Cianuro de bencilo.

Cloroformo.

Cloruro de benzal.

Cloruro de bencilo.

2,4-Diisocianato de tolueno.

Epiclorohidrina.

Isobutironitrilo.

Oxicloruro de selenio.

Peroxido de hidrógeno.

Tetracloruro de carbono (3).

Tetraetilo de plomo.

Trimetilcloro silano.

V. Cantidad de reporte: a partir de 10,000 Kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

2,4,6 Trimetil anilina.

Anilina.

Ciclohexilamina.

Cloruro de benceno sulfonilo.

Diclorometil fenil silano.

Etilen diamina.

Forato.

Formaldehido cianohidrina.

Gas mostaza; sinónimo (sulfato de bis 2-cloroetilo).

Hexacloro ciclo pentadieno.

Lactonitrilo.

Mecloretamina.

Metanol.

Oleum.

Sulfato de dimetilo.

Tiocianato de etilo.

Tolueno (3).

VI. Cantidad de reporte: a partir de 100,000 Kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido.

1,1-Dimetil hidracina.

Anhidrido metacrílico.

Cumeno.

Diclorvos.

Eter dicloroetílico.
Eter diglicidílico.
Fenil dicloro arsina.
Nevinfos (fosforín).
Octametil difosforamida.
Tricloro fenil silano.

VII. Cantidad de reporte: a partir de 1,000,000 Kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

Adiponitrilo.
Clordano.
Dibutilftalato.
Dicrotofos (bidrín).
Dimetil 4 ácido fosfórico.
Dimetilftalato.
Dioctilftalato.
Fosfamidón.
Metil-5-Dimetón.
Nitrobenceno.
Tricloruro fosforoso.

(1) Se aplica exclusivamente a actividades industriales y comerciales.

(2) Se aplica exclusivamente a actividades donde se realicen procesos de ozonización.

(3) En virtud de que esta sustancia presenta además propiedades explosivas o inflamables, también será considerada, en su caso, en el proceso para determinar los listados de actividades altamente riesgosas, correspondientes a aquéllas en que se manejen sustancias explosivas o inflamables.

Artículo 4o.- Se exceptúa del listado de actividades altamente riesgosas, previsto en el artículo anterior, el uso o aplicación de plaguicidas con propiedades tóxicas.

Artículo 5o.- Para efectos del presente Acuerdo, se entenderá como sustancias en estado sólido, aquéllas que se encuentren en polvo menor de 10 micras.

Artículo 6o.- En el caso de las sustancias señaladas en el artículo 3o. que correspondan a plaguicidas, la cantidad de reporte se entenderá referida a su ingrediente técnico llamado también activo.

En los demás casos, las cantidades de reporte de las sustancias indicadas en este Acuerdo, deberán considerarse de conformidad con su más alto porcentaje de concentración. Cuando dichas sustancias se encuentran en solución o mezcla, deberá realizarse el cálculo correspondiente, a fin de determinar la cantidad de reporte para el caso de que se trate.

Artículo 7o.- Las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Urbano y Ecología, previa opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; de Salud; Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, podrán ampliar y modificar el listado objeto del presente Acuerdo, con base en el resultado de investigaciones que al efecto se lleven a cabo.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con un procedimiento similar, el 4 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el segundo listado de actividades altamente riesgosas, pero ahora con sustancias bajo criterios de inflamabilidad y explosividad.

SEGUNDO LISTADO DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

ACUERDO

Artículo 1o.- Se expide el segundo listado de actividades altamente riesgosas que corresponde a aquéllas en que se manejen sustancias inflamables y explosivas.

Artículo 2.- Se considerará como actividad altamente riesgosa, el manejo de sustancias peligrosas en cantidades iguales o superiores a la cantidad de reporte.

Artículo 3.- Para los efectos de este Acuerdo se considerarán las definiciones contenidas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las siguientes:

Cantidad de reporte: Cantidad mínima de sustancia peligrosa en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transportes dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población, o a sus bienes.

Manejo: Alguna o el conjunto de las actividades siguientes: producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de sustancias peligrosas.

Sustancia peligrosa: Aquélla que por sus altos índices de inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, corrosividad, o acción biológica puede ocasionar una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

Sustancia inflamable: Aquélla que capaz de formar una mezcla con el aire en concentraciones tales para prenderse espontáneamente o por la acción de una chispa.

Sustancia explosiva: Aquélla que en forma espontánea o por acción de alguna forma de energía genera una gran cantidad de calor y energía de presión en forma casi instantánea.

Artículo 4o.- Las actividades asociadas con el manejo de sustancias inflamables y explosivas que deben considerarse altamente riesgosas sobre la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso y disposición final de las

sustancias que a continuación se indican, cuando se manejan cantidades iguales o superiores a las cantidades de reporte siguientes:

I. Cantidad de reporte a partir de 500 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado gaseoso:

Acetileno.

Acido sulfhídrico.

Anhídrido hipocloroso.

Butano (Niso).

Butadieno.

1-Buteno.

2-Buteno (cis,trans).

Cianógeno.

Ciclobutano.

Ciclopropano.

Cloruro de metilo.

Cloruro de vinilo.

Difloruro 1-Cloroetano.

Dimetil.amina.

2,2-Dimetil propano.

Etano.

Eter metílico.

Etileno.

Floruro de etilo.

Formaldehido.

Hidrógeno.

Metano.

Metilamina.

2-Metil propeno.

Propano.

Propileno.

Propino.

Sulfuro de carbonilo.

Tetrafluroetileno.

Trifluorocloroetileno.

Trimetil amina.

b) En el caso de las sustancias en estado gaseoso no previstas en el inciso anterior y que tengan las siguientes características:

Temperatura de inflamación 37.86 °C.

Temperatura de ebullición < 21.1 °C.

Presión de vapor > 760 mm hg.

c) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

2-Butino.

Cloruro de etilo.

Etilamina.

3-Metil-1-Buteno.

Metil etil eter.

Nitrato de etilo.

Oxido de etileno.

1-Pentano.

II. Cantidad de reporte a partir de 3,000 kg.

a) En el caso de las siguientes en estado líquido:

Acetaldehído.

Acido cianhídrico.

Amileno (cis,trans).

Colodión.

Disulfuro de carbono.

2-Metil-1-Buteno.

2-Metil-2-Buteno.

Oxido de propileno.

Pentano (Niso).

1-Penteno.

1-Penteno.

Sulfuro de dimetilo.

III. Cantidad de reporte a partir de 10,000 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado liquido:

Acroleína.

Alil amina.

Bromuro de alilo.

Carbonilo de níquel.

Ciclopentano.

Ciclopenteno.

1-Cloro propileno.

2-Cloro propileno.

Cloruro de alilo.

Cloruro de acetilo.

Cloruro de propilo (Niso).

1.1-Dicloroetileno.

Dietilamina.

Dihidropirán.

2.2 Dimetil butano.

2.3 Dimetil butano.

2.3 Dimetil 1-Buteno.

2.3 Dimetil 2-Buteno.

2-Etil 1-Buteno.

Eter dietílico.

Eter vinílico.

Etílico mercaptano.

Etoxiacetileno.

Formiato de etilo.
Formiato de metilo.
Furano.
Isopreno.
Isopropenil acetileno.
2-Metil Pentano.
3-metil Pentano.
2-Metil-1-Penteno.
2-Metil-2-penteno.
4-Metil-1-penteno.
4-Metil-2-penteno.
2-Metil-2-propanotiol.
Metil propil acetileno.
Metil triclorosilano.
Propil amina (Niso).
Propenil etil éter.
Tetrahdrofurano.
Triclorosilano.
Vinil etil eter.
Vinil isopropil eter.

IV. Cantidad de reporte a partir de 20,000 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido:

Acetato de etilo.
Acetato de metilo.
Acetato de vinilo.
Acetona.
Acrilato de metilo.
Acilonitrilo.
Alcohol metílico.
Alcohol etílico.

Benceno.
1-Bromo-2-Buteno.
Butilamina (Niso,sec,ter).
Ciclohexano.
Ciclohexeno.
Cicloheptano.
2-Cloro-2-Buteno.
Cloruro de butilo (Niso,sec,ter).
Cloruro de vinilideno.
Dicloroetano.
Dicloroetileno (cis,trans).
1,2-Dicloroetileno.
Dimetil diclorosilano.
1,1 Dimetil hidrazina.
2,3 Dimetil pentano.
2,4 Dimetil pentano.
Dimetoxi metano.
Diisobutileno.
Diisopropilamina.
Dioxolano.
Eter etil propílico.
Eter propílico (Niso).
Etil butil éter.
Etil ciclobutano.
Etil ciclopentano.
Etil diclorosilano.
Etil metil cetona.
Etilenimina.
Formiato de propilo (Niso).
Fluorobenceno.
1-Hexeno.

2-Hexeno (cis,trans).
Heptano (Niso y mezclas de isómeros).
Hepteno.
Heptileno.
Heptileno 2-trans.
1,4-Hexadieno.
Hexano (Niso y mezclas de isómeros).
Isobutiraldehído.
2-Metil furano.
Metil Ciclohexano.
Metil Ciclopentano.
Metil Diclopentano.
Metil Diclorosilano.
Metil éter propílico.
2-Metil hexano.
3-Metil hexano.
Metil hidrazina.
2-Metil-1,3-Pentadieno.
4-Metil-1,3-Pentadieno.
Metil pirrolidina.
2-Metil tetrahidrofurano.
Metil vinil cetona.
Monoxido de butadieno.
Nitrato de etilo.
2,5-Norbornadieno.
Oxido de butileno.
Oxido de pentametileno.
1,2-Oxido de butileno.
Pirrolidina.
Propionaldehído.
Propionato de metilo.

Propianato de vinilo.

Trietilamina.

2,2,3-Trimetil butano.

2,3,3-Trimetil-1-Buteno.

2,3,4-Trimetil-1-Penteno.

2,4,4-Trimetil-2-Penteno.

3,4,4-Trimetil-2-Penteno.

Trimetilclorosilano.

Vinil isobutil éter.

V. Cantidad de reporte a partir de 50,000 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado gaseoso:

Gas lp comercial (1).

VI. Cantidad de reporte a partir de 100,000 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en el estado líquido:

Acetato de propilo (Niso).

Alcohol alílico.

Alcohol desnaturalizado.

Alcohol propílico (Niso).

Amilamina (N,sec).

Bromuro de N-butilo.

Butirato de metilo.

Butironitrilo (Niso).

1,2-Dicloropropano.

2,3-Dimetil hexano.

2,4-Dimetil hexano.

P-Dioxano.

Eter alílico.

Formiato de isobutilo.

2-Metil-2-Butanol.

2-Metil Butiraldehido.
2-Metil-3-Etil pentano.
3-Metil-2-Butanotiol.
Metil metacrilato.
Piperidina.
Piridina.
Propionato de etilo.
Propionitrilo.
Tetrametilo de plomo.
2,2,3-Trimetil pentano.
2,2,4-Trimetil pentano.
2,3,3-Trimetil pentano.
Tolueno.

VII. Cantidad de reporte a partir de 200,00 kg.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido: Acetal

Acetato de butilo (iso,sec).

Acetato de isoamilo.

Acetato de isopropenilo.

Acetonitrilo.

Acrilato de isobutilo.

Alcohol amílico (N,sec).

Alcohol butílico (iso,sec,ter).

Amil mercaptano.

Benzotrifluoruro.

1-Butanol.

Butil mercaptan (N,sec).

Butirato de etilo (Niso).

Clorobenceno.

Cloruro de amilo.

Crotonaldehído.

Cumeno.
Dietilcetona.
Dietílico carbonato.
1,3-Dimetil butilamina.
1,3-Dimetil ciclohexano.
1,4-Dimetil ciclohexano (cis,trans).
Estireno.
Etil benceno.
Etil butilamina.
2-Etil butiraldehído.
Etil ciclohexano.
Etilendiamina.
Etileno-glicol dietílico éter.
Ferropenacarbonilo.
Isobromuro de amilo.
Isoformiato de amilo.
Metacrilato de etilo.
Metil isobutil cetona.
Metil propil cetona.
Nitroetano.
Nitrometano.
Octano (N,iso).
Octeno (iso).
1-Octeno.
2-Octeno.
Oxido de mesitilo.
2,2,5-Trimetil hexano.
Vinil triclorosilano.
Xileno (M.O.P.).

VIII. Cantidad de reporte a partir de 10,000 kg.

a) En el caso de las sustancias en estado líquido, no previstas en las fracciones anteriores y que tengan las siguientes características:

Temperatura de inflamación 37.8 °C.

Temperatura de ebullición 21.1 °C.

Presión de vapor ó 760 mm hg.

IX. Cantidad de reporte a partir de 10,000 barriles.

a) En el caso de las siguientes sustancias en estado líquido.

Gasolinas (1).

Kerosenas incluye naftas y diáfano (1).

(1) Se aplica exclusivamente a actividades industriales y comerciales.

Artículo 5. Se exceptúa de este listado a las actividades relacionadas con el manejo de las sustancias a que se refiere el artículo 41 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 6. Las cantidades de reporte de las sustancias indicadas en este Acuerdo, deberán considerarse referidas a su más alto porcentaje de concentración. Cuando dichas sustancias se encuentren en solución o mezcla, deberá realizarse el cálculo correspondiente, con el fin de determinar la cantidad de reporte para el caso de que se trate.

Artículo 7. Las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Urbano y Ecología, previa opinión de las Secretarías de Energía Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud y de Trabajo y Previsión Social, podrán ampliar y modificar el listado objeto del presente Acuerdo, con base en el resultado de las investigaciones que sobre el particular se lleven a cabo.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Diario Oficial de la Federación.

La normatividad y los instrumentos de regulación ambiental que prevalecen hasta ahora han sido diseñados, por lo general, con referencia a circunstancias que sólo son relevantes a instalaciones industriales grandes. No hay instrumentos adaptados a la realidad, que reconozcan sus limitaciones y potencialidades y que ofrezcan un tratamiento regulatorio eficiente compatible con sus imperativos de desarrollo competitivo, como un ejemplo de apoyo legal, puede citarse el que herramientas como la ecoeficiencia y la producción más limpia tuvieran reconocimiento en la legislación como una forma de cumplimiento regulatorio.

4.3.- PROBLEMAS PARA LA DEFINICIÓN DE DE ACTIVIDADES RIESGOSAS Y LOS CRITERIOS BASE.

- I. Constante identificación de nuevas sustancias, por lo que se debe tener una actualización permanente.
- II. Considerar el volumen de las sustancias, por lo que se deben manejar volúmenes ligeramente menores.
- III. La lista de sustancias no considera las condiciones de manejo, la prevención, las medidas de mitigación, respuesta a emergencia, que deberán estar presentes en la empresa.
- IV. No considera el entorno receptor y su capacidad de absorber el elemento contaminante.
- V. Las estadísticas manejadas son pobres y no representativas de la mayoría.
- VI. No considera la infraestructura y organización de las autoridades locales y federales, para la atención de las emergencias.
- VII. Verificar si la empresa está en alguno de los supuestos o combinación de los criterios tradicionales.
- VIII. En caso afirmativo, se le considerará como una actividad de alto riesgo potencial y deberá hacer una evaluación con base en el modelo propuesto

para determinar con exactitud si es o no una actividad altamente riesgosa, objeto del seguro de riesgo ambiental.

4.4.- EL ESTUDIO DE RIESGO AMBIENTAL

Para evaluar el riesgo de una actividad industrial o comercial, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales requiere, a través de la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, la presentación de un Estudio de Riesgo Ambiental.

El estudio de riesgo es un instrumento de carácter preventivo, vinculado al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, cuando se trata de proyectos nuevos, y se requiere en las actividades que manejan materiales y operan procesos peligrosos, con objeto de identificar el potencial de afectación a la población, a las propiedades y al ambiente, ya sea por su ejecución, operación normal o en caso de accidente. De él deriva la estimación de la dimensión que deben tener las zonas intermedias de salvaguarda. Es el documento mediante el cual se da a conocer, a partir del análisis de las acciones proyectadas para el desarrollo de una obra o actividad, los riesgos que dichas obras o actividades representen para el equilibrio ecológico o al ambiente, así como las medidas técnicas de seguridad, preventivas o correctivas tendientes a evitar, mitigar, minimizar o controlar los efectos adversos al equilibrio ecológico, en caso de un posible accidente durante la ejecución u operación normal de la obra o actividad de que se trate.

Los impactos negativos producidos por un accidente mayor pueden ser a largo o a corto plazo, reversibles, en diferentes escalas; por tanto, una finalidad básica de la identificación de las actividades altamente riesgosas es proteger a las comunidades de la liberación de sustancias peligrosas con el fin de prepararla

para que sea posible responder de forma rápida y eficaz a los planes de contingencia en caso de accidentes.

Con base a lo anterior, se hace necesario evaluar dichos riesgos con el fin de determinar las distancias mínimas (áreas de riesgo) a que deberán instalarse las actividades altamente riesgosas, con respecto a cualquier asentamiento humano: de donde además, se hará posible integrar el ordenamiento ecológico en su entorno (modificando las condiciones existentes y planeando las futuras) lo que garantiza la zona de influencia.

En lo que corresponde a los accidentes con serias afectaciones ambientales, los tres tipos fundamentales de accidentes son: explosión, incendio y fuga o derrame de un producto de alta peligrosidad, los cuales dependen, asimismo, de tres variables básicas: presión, temperatura y concentración de las diversas sustancias presentes, así como las condiciones de los recipientes, construcciones y diseño de los equipos y las características de la transportación de dichas sustancias peligrosas. Los accidentes se pueden presentar por diversas causas, tanto naturales, como del hombre, siendo accidentales o premeditados.

Como accidentes mayores pueden considerarse los siguientes:

- 1) Cualquier liberación real o potencial de una sustancia peligrosa, en que la cantidad total liberada sea mayor a la que se haya fijado como segura (cantidad de reporte).
- 2.) Cualquier fuego mayor que de lugar a elevación de radiación térmica en el lugar o límite de planta que exceda de 5 KG/m^2 por varios segundos.
- 3) Cualquier explosión de vapor o gas que pueda ocasionar sobrepresión de 0.5 LB/PULG^2 .

4) Cualquier explosión de una sustancia reactiva o explosiva que pueda causar daño a edificios o plantas, fuera de la vecindad inmediata, suficiente para dañarlos o volverlos inoperantes por un tiempo.

5) Cualquier liberación de sustancias tóxicas, en la que la cantidad liberada pueda ser suficiente para alcanzar una concentración igual o arriba de su IDLH en áreas aledañas a su desprendimiento, por mas de 30 minutos.

Las medidas de prevención y mitigación de riesgos para aplicarse en las diversas instalaciones industriales se pueden clasificar en medidas primeramente preventivas, cuando su finalidad es reducir los niveles originados de riesgo o de valores socialmente aceptables; medidas de control, cuando el objetivo es reducir los efectos en el ambiente de situaciones accidentales cuando se lleguen a presentar; y medidas de atención, cuando su objetivo es reducir los daños a la población y al equilibrio ecológico, cuando el accidente ha tenido lugar. En este sentido, es importante señalar que el riesgo total que presenta una instalación industrial, conjuga dos aspectos importantes:

- A. El riesgo intrínseco del proceso industrial. Que depende de la naturaleza de los materiales involucrados, en las modalidades energéticas utilizadas y la vulnerabilidad de los diversos equipos que integran el proceso, así como su distribución y transporte.
- B. El riesgo de la instalación. Potencializado por las características del sitio de su ubicación a partir de los factores ambientales; mismos que pueden incrementar su nivel de riesgo al presentarse eventos naturales que inciden en el accidente o la propia magnitud de sus efectos (población aledaña, ecosistemas frágiles, etc.).

Al hablar de eventos indeseados, es necesario establecer, para efectos de la prevención de los accidentes con repercusiones ambientales, el concepto de riesgo que involucra dos factores:

- I. La magnitud de los efectos del evento, cuantificados en una escala adecuada.
- II. La probabilidad de que se presente el evento correspondiente.

Asimismo, es necesario definir un nivel de riesgo aceptable, que pueda ser utilizado para la evaluación de proyectos industriales. El establecimiento de este nivel aceptable implica considerar diversos factores:

- a) Problemas del sitio de la ubicación de la planta.
- b) Escaso espaciamiento interno y arreglo general inadecuado.
- c) Estructura fuera de especificaciones.
- d) Problemas del proceso químico.
- e) Fallas de equipo.
- f) Falta de programa eficiente de seguridad tanto interno como externo.

Con base en lo anterior, es necesario desarrollar y establecer diversas técnicas de evaluación de riesgo ambiental, así como políticas del uso del suelo, que eviten la coexistencia de zonas urbanas o ecológicamente sensibles y áreas industriales de alto riesgo para efectos de prevenir daños de consideración en el caso de presentarse emergencias ambientales.

La necesidad de evaluar el riesgo ambiental surge de la importancia de preservar los ecosistemas, a la población o a sus bienes circundantes a los sitios en donde se efectúan las actividades riesgosas.

Las actividades consideradas como altamente riesgosas requieren desarrollar un estudio de riesgo ambiental, cuya complejidad está en función de la actividad propia de la instalación de acuerdo al nivel de información necesaria para su evaluación. Actualmente se cuenta con una guía única que establece 3 niveles de información y un nivel específico para el caso de ductos terrestres.

- A) General: Nivel 1 (Informe Preliminar de Riesgo), nivel 2 (Análisis de Riesgo) y nivel 3 (Análisis detallado de Riesgo)
- B) Para ductos terrestres: nivel 0

4.5.- PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RIESGO AMBIENTAL.

I. POLÍTICO

Problemática detectada:

- Falta una definición y posición institucional de manera integral de las dependencias involucradas.
- Falta de definición de responsabilidades institucionales.
- Falta de una definición general de riesgo.

Causas:

- Falta de coordinación institucional entre las dependencias involucradas.
- Falta de una definición clara de las atribuciones en la materia en los tres niveles de Gobierno.
- Las políticas existentes de las diferentes dependencias no son concurrentes.

Propuestas:

- Desarrollo de una política integral que englobe a todos los actores y niveles de gobierno.
- Definición de políticas regionales para la atención de problemas específicos.
- Definición colegiada de riesgo y responsabilidad ambiental.
- Incorporación del esquema social dentro de las políticas de riesgo.

II. NORMATIVO

Problemática detectada:

- Legislación dispersa, obsoleta y fragmentada.
- Falta de reglamentación en varias Dependencias.
- Normatividad sectorial con visión de emergencia y no de planeación.
- Falta de difusión de la normatividad.

Causas:

- Desarrollo de la normatividad de manera emergente.
- Falta de una coordinación entre dependencias.
- Carencia de especialistas en el desarrollo normativo.
- Falta de cultura normativa en México.

Propuestas:

- Desarrollo de una legislación integral (marco) en materia de riesgo que englobe actores y niveles de Gobierno.
- Desarrollo de una legislación acorde al sistema jurídico mexicano.
- Desarrollo de un Reglamento en materia de Actividades Altamente Riesgosas, que incorpore en títulos y capítulos las diferentes áreas de aplicación y especificidades.
- Desarrollo de un programa efectivo de difusión y divulgación de la normatividad ambiental.

III. PROCEDIMENTAL

Problemática:

- Procedimientos dispersos y obsoletos, tanto para la evaluación como para la supervisión.
- Procedimientos paternalistas y excesivamente discrecionales.

Causas:

- Carencia de una reglamentación y/o disposiciones jurídicas aplicables.
- Empleo de modelos extranjeros ajenos a la realidad nacional.

Propuestas:

- Desarrollo de procedimientos acordes a metodologías y esquemas nacionales.
- Adopción de esquemas de autoregulación.
- Definición de procedimientos específicos, de acuerdo al nivel de Gobierno y al tipo de empresa (tamaño y complejidad).

IV. DE PERSONAL

Problemática detectada:

- Personal improvisado.
- Movilidad del personal especializado.
- Sueldos y salarios inadecuados.
- Falta de programas de capacitación y actualización.

Causas:

- Falta de esquemas de especialistas en los centros de trabajo.
- Políticas sexenales.
- Falta de programas continuos de capacitación y actualización.

Propuesta:

- Incorporación de la materia de riesgo en los programas de educación ambiental, desde la primaria, hasta niveles de Post Grado.
- Implantación del Sistema Civil de Carrera.
- Revisión del esquema de remuneraciones, asimilado por un Sistema de Estímulos y Recompensas.

- Definición de un programa efectivo de actualización, capacitación y entrenamiento.

V. DE INFRAESTRUCTURA

Problemática detectada:

- Desorganización en la atención de los asuntos de riesgo y de emergencias.
- Carencia de equipamiento para atención de riesgo a nivel nacional.
- Carencia de mecanismos de financiamiento para la atención de las responsabilidades derivadas del riesgo y las emergencias.

Causas:

- Falta de una infraestructura organizativa a nivel gobierno que coordine los asuntos de riesgo a nivel nacional.
- Falta de equipamiento en las áreas que intervienen en los asuntos de riesgo y atención de emergencias.
- Falta de disposiciones específicas que definan el alcance de los mecanismos de financiamiento.

Propuestas:

- Diseño de un esquema de infraestructura organizativa a nivel general para la atención de los asuntos de riesgo y atención a emergencias.
- Diseño de mecanismos de financiamiento para fondear la responsabilidad.

Una de las premisas básicas para un desarrollo sostenido consiste en reconocer que ambiente y desarrollo no son conceptos opuestos sino complementarios e interdependientes y, a la larga resultan reforzadores uno del otro. De ahí que un problema ambiental se trate como un sistema en el que se requieren un conjunto de soluciones coherentes que aseguren el curso de cada etapa tratada, ya sea en la planeación o en la implementación. El análisis y jerarquización de factores que determinen el alto riesgo de una actividad

competen al hecho de que en la industria se trabaja con un conjunto de componentes móviles y altamente dinámicas que hacen necesario tomar en consideración respuestas flexibles y de largo plazo.

Por otro lado, una restricción en términos de política práctica consiste en que las causas y efectos dentro de las actividades altamente riesgosas son complejas, entrelazadas y en gran parte muy difíciles de evaluar.

De ahí que los impactos son frecuentemente sinérgicos y algunas veces también irreversibles y difíciles de predecir. La etapa de caracterización del riesgo es una discusión sumatoria en la cual la información se reúne de una manera útil. Esto significa que la caracterización del riesgo contiene no solamente una estimación del mismo para una exposición específica, sino también un resumen de la información biológica, las estimaciones empleadas y sus limitaciones así como una discusión de las incertidumbres dentro de la asesoría sobre riesgos, tanto cualitativa como cuantitativamente.

4.6.- EL PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES.

El Programa para la Prevención de Accidentes, es un documento a través del cual una persona física o moral que realiza actividades consideradas como altamente riesgosas, describe las medidas y acciones de prevención contra los riesgos analizados en el Estudio de Riesgo Ambiental.

Son estudios para definir y documentar la infraestructura requerida para protegerse ante los riesgos potenciales de la empresa y estructurar un sistema que permita identificar, responder y controlar una situación de emergencia ambiental, así como mitigar sus efectos.

Los Programas para la Prevención de Accidentes, son necesarios y obligatorios, por la autoridad federal en materia ambiental y de prevención de riesgo para las empresas cuyas actividades están catalogadas como altamente riesgosas, por lo tanto, el gobierno federal ha establecido acciones para disminuir los riesgos y enfrentar las contingencias derivadas de las actividades altamente riesgosas.

El programa para la prevención de accidentes debe ser elaborado e implementado para activarse de acuerdo al alcance y características de una emergencia, la cual puede circunscribirse dentro de los límites de la planta sin representar ningún riesgo para el exterior, o bien puede ser de tal magnitud que pudiera rebasarlos, afectando a la población aledaña y ecosistemas de la región.

La gestión de los programas para la prevención de accidentes inicia en 1989, después de la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988, para lo cual, SEMARNAT, ha venido desarrollando lineamientos y guías para facilitar a los usuarios, la elaboración de estos programas.

La implantación de los programas para la prevención de accidentes, tiene como propósito:

- Una respuesta más pronta a los accidentes que involucran materiales peligrosos.
- Una coordinación mayor en la respuesta de todos los actores que deben de intervenir en los programas de emergencia internos y externos.
- Que haya un menor número de vida perdidas y de individuos afectados, así como de daños materiales y ambientales, en caso de que ocurra un accidente

En cuanto a la aprobación de Programas para la Prevención de Accidentes, la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el

artículo 147, define que quienes realicen actividades altamente riesgosas, deberán formular y presentar a la SEMARNAT un estudio de riesgo ambiental, así como someter a la aprobación de dicha dependencia y de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Economía, de Salud y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades.

Para atender lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de aprobación de programas para la prevención de accidentes, en abril de 1989, las dependencias de las Secretarías a que se refiere dicho artículo, integraron un Grupo de Trabajo bajo la denominación de Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (COAAPPA), este Comité coordinó la integración de la Guía para la elaboración de los Programas para la Prevención de Accidentes, que deben presentar las empresas que realizan Actividades Altamente Riesgosas. Desde entonces el COAAPPA ha funcionado con base en acuerdos anuales de las dependencias participantes.

Actualmente los Programas para la Prevención de Accidentes, son atendidos y resueltos por la SEMARNAT a través de la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), mediante la aplicación del Trámite SEMARNAT-07-013, “Aprobación del Programa para la Prevención de Accidentes”.

Los programas de prevención de accidentes son esenciales para disminuir el número de muertos y la magnitud del daño a la población en caso de accidente, pues preparan la respuesta interna y externa de las empresas en las que ocurren, de las autoridades competentes, de los comités locales de ayuda mutua, de los departamentos de policía y bomberos, de los sistemas de protección civil y, muy importante, de las comunidades en riesgo. Por eso no pueden convertirse en letra muerta, sino ser sujetos a prueba de manera periódica, entre otros, a través de la realización de simulacros en los que intervengan todos esos actores y se valore la

eficiencia y oportunidad de sus acciones y las cuestiones problemáticas que habrá que superar si llega a ocurrir un accidente, lo cual debe estar reglamentado y normado.

4.7.- EL SEGURO AMBIENTAL.

El 31 de diciembre de 2001, se adicionó y reformo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalando el origen a la creación de un sistema nacional de seguro de riesgo ambiental y haciendo obligatoria la contratación de un seguro por riesgo ambiental a todas las empresas con actividades altamente riesgosas.⁴²

Por su parte de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, establece en su artículo 46, la obligación que tienen los definidos como “grandes generadores” de residuos, de contratar un seguro ambiental en los términos y condiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El seguro de riesgo ambiental resulta obligatorio, toda vez que es una herramienta de apoyo económico, que mas allá de los esfuerzos realizados para la identificación, prevenir y remediar los riesgos ambientales, pone a disposición de los afectados de un evento de riesgo ambiental, los recursos monetarios necesarios para poder financiar las labores de remediación, reparación o indemnización de los daños causados al ambiente.

Las empresas que resultan obligadas a contratar el seguro de riesgo ambiental, serían aquellas que manejen, procesen, almacenen en condiciones fijas o dinámicas, dentro o fuera de sus instalaciones, sustancias a condiciones iguales o distintas de presión y temperatura ambiental que al entrar éstas en contacto con

⁴² Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, UNAM, 2006, pp. 411.

su entorno, provoquen efectos adversos dañinos a personas, sus bienes, actividades, biodiversidad y/o ecosistemas.

En una forma enunciativa y no limitativa, se podría establecer un listado con los giros industriales con actividades consideradas como altamente riesgosas, en donde se incluirían:

- ⇒ Obras hidráulicas de comunicación e infraestructura nacional, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos.
- ⇒ Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, metal-mecánica, alimentaria, papelera, cuero y curtido de pieles, azucarera, cementera y eléctrica.
- ⇒ Exploración, explotación y beneficio de minerales y metales.
- ⇒ Producción, almacenamiento, tráfico, transporte, abandono, desecho, descarga, confinamiento, tratamiento o eliminación de residuos y materiales peligrosos o que requieran manejo especial, así como las actividades que los generen.
- ⇒ Hospitales, clínicas y centros de salud.

Podrían estar obligados a contratar la cobertura de seguro de riesgo ambiental normado por el reglamento que en este trabajo se propone, las empresas con actividades consideradas de Alto Riesgo, mismas que en forma enunciativa mas no limitativa incluirán los factores listados a continuación:

- Giro y/o
- Substancias manejadas y/o
- Volumen y/o
- Rutas y/o
- Infraestructura pública de respuesta

Las empresas con actividades de “Alto Riesgo Ambiental” y “Materiales o Residuos Peligrosos” podrían incluir:

1. ACABADO DE METALES Y GALVANOPLASTIA.
2. BENEFICIO DE METALES.
3. COMPONENTES ELECTRÓNICOS.
4. CURTIDURÍA.
5. TEXTILES.
6. PRODUCCION DE HULE.
7. MATERIALES PLASTICOS Y RESINAS SINTETICAS.
8. METALMECÁNICA.
9. MINERÍA.
10. PETROLEO Y PETROQUÍMICA.
11. PINTURAS Y PRODUCTOS.
12. PLAGUICIDAS.
13. PRESERVACIÓN DE LA MADERA.
14. PRODUCCIÓN DE BATERÍAS.
15. QUÍMICO FARMACÉUTICA.
16. QUÍMICA INORGÁNICA.
17. QUÍMICA ORGÁNICA.
18. MANEJO DE RESIDUOS PELIGROSOS.
19. PULPA, PAPEL Y CARTÓN.
20. POTABILIZACIÓN DE AGUA.

El tipo de contaminación asegurable, se podría derivar de la descarga, dispersión, liberación o fuga accidental – fortuita, súbita e imprevista de contaminantes, ocasionada por actos culposos y/o negligentes, producto de la acción humana, cuantificable y cualificable con tecnología vigente, susceptible de provocar daño y/o perturbación inmediata en personas, bienes, actividades y medio ambiente (agua, aire, suelo, biodiversidad y/o ecosistemas).

No se considerará como contaminación asegurable a la tolerada por la sociedad al través de la operación dentro de lo permitido por las normas oficiales mexicanas, cuya acción pudiera generar un impacto residual a largo plazo.

Estará amparada la contaminación derivada de actos súbitos y accidentales. Se considerará también como amparada la contaminación que ocurra en forma súbita y accidental pero que por la magnitud de la emisión de contaminantes vertidos al ambiente, no puedan ser percibidas en forma inmediata y que se apeguen a los sistemas y procedimientos inspección, seguridad y vigilancia de los equipos, procesos y almacenamientos de sustancias, materiales o residuos considerados como peligrosos o de manejo especial.

No se deberá considerar como contaminación asegurada la ocurrida en forma gradual con efectos residuales, derivada de la operación dentro de lo permitido por las Normas Oficiales Mexicana en vigor, ni aquella que se derive de la contaminación paulatina del almacenamiento de residuos o emisiones no permitidos por la normatividad vigente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Una de las premisas básicas para un desarrollo sostenido consiste en reconocer que ambiente y desarrollo no son conceptos opuestos sino complementarios e interdependientes y, a la larga resultan reforzadores uno del otro. De ahí que un problema ambiental se trate como un sistema en el que se requieren un conjunto de soluciones coherentes que aseguren el curso de cada etapa tratada, ya sea en la planeación o en la implementación. El análisis y jerarquización de factores que determinen el alto riesgo de una actividad competen al hecho de que en la industria se trabaja con un conjunto de componentes móviles y altamente dinámicos, que hacen necesario tomar en consideración respuestas flexibles y de largo plazo. Iniciar con estas bases es asegurar un medio saludable, tanto para las generaciones actuales como para las futuras, así como el de garantizar el derecho a una calidad de vida cada vez mejor.

SEGUNDA.- Con la oportuna aplicación de procedimientos de impacto ambiental a proyectos con elevado potencial de riesgo, se está dando un enorme paso a la resolución de la problemática de riesgo ambiental generada por usos incompatibles del suelo.

TERCERA.- Por lo general, y al igual que en otros países, la mayoría de los ordenamientos jurídicos y de los arreglos institucionales relacionados con las actividades altamente riesgosas se han desarrollado de manera reactiva después de accidentes y algunos han dejado de operar o se han vuelto obsoletos.

CUARTA.- La legislación ambiental de las actividades altamente riesgosas es débil, el reglamento en la materia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no ha sido publicado. El número de normas es escaso, las disposiciones jurídicas relacionadas con las actividades

altamente riesgosas están dispersas en diversas leyes y reglamentos y la complejidad del problema han conducido a una estrecha vinculación intersecretarial en la materia y a la formación de Comités Locales de Ayuda Mutua entre empresas de alto riesgo, por lo que es preciso integrar información relativa al Programa Nacional de Prevención de Accidentes de Alto Riesgo, promover que la ciudadanía demande la realización de estudios de riesgo a nivel federal, estatal y municipal, promover la consulta pública de los Programas para la Prevención de Accidentes de instalaciones altamente riesgosas, integrar las demandas y formular las propuestas de carácter técnico-jurídico o administrativo para la atención de los servicios y actividades riesgosas que más preocupen a los sectores público, privado y social.

QUINTA.- Se deben realizar actividades en la divulgación de la información sobre las acciones de verificación y prevención de riesgos, apoyar a la población en el ejercicio de su derecho a la información, en relación con actividades altamente riesgosas, promover entre la población una cultura de prevención de riesgos, promover que las asociaciones de industriales trabajen con una política de puertas abiertas al conocimiento ciudadano sobre el manejo de materias primas, procesos y productos de alta peligrosidad, promover que las instituciones de educación e investigación integren planes y programas de estudios conducentes a orientar la planeación de la infraestructura urbana, en congruencia con el ordenamiento ecológico y la legislación sobre asentamientos humanos y de alto riesgo.

SEXTA.- Abordar en conjunto y de forma equilibrada las cuestiones relacionadas al ambiente, para lo cual se necesitan mejores planes de previsión a largo plazo y su continuidad, así como los organismos adecuados que atiendan de manera urgente la conservación y eviten el daño ecológico sobre las bases de una legislación que garantice el desarrollo dentro de un marco de equidad social.

SÉPTIMA.- La falta de una legislación adecuada que apoye la reglamentación de la realización de las actividades altamente riesgosas, ha sido hasta ahora una

grieta. Tenemos que ponerle freno a esta conducta ecocida, la conciencia ecológica y el convencimiento no son suficientes. Es indispensable una legislación adecuada y completa que nos obligue como individuos y como sociedad a cuidar y eficientar los procesos productivos en los cuales se encuentre mezclada la realización de una actividad altamente riesgosa. Sabemos que no es suficiente con sujetar a una empresa a la obligación de la realización y presentación de un Estudio de Riesgo Ambiental, es necesario además, alguna forma de vigilancia y coerción, que constriña a su cumplimiento. Es impostergable una legislación que regule nuestro intercambio con el ambiente.

OCTAVA.- Una Ley, si no se complementa con un reglamento y las normas técnicas correspondientes, es poco probable que permita el logro de sus objetivos, toda vez que los mismos establecen los trámites administrativos a realizar para llevar a cabo la gestión de las actividades altamente riesgosas y delinear las normas de desempeño ambiental a cumplir; mientras que las normas técnicas ambientales (normas oficiales mexicanas obligatorias y normas mexicanas voluntarias, o en su caso, normas técnicas estatales), especifican los requisitos, métodos, procedimientos, límites y otros parámetros a satisfacer, obedecer, seguir o alcanzar para lograr el desempeño ambiental esperado. Lo cual se complica aún más, si no se desarrollan otras capacidades, recursos tecnológicos y humanos, para que se convierta en una realidad lo que se busca alcanzar.

NOVENA.- Tomando en cuenta que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en 1988 y se reformó en 1996 tras su revisión integral, es notorio que en veintitrés años no haya podido publicarse el reglamento en la materia, lo que es sorprendente, justamente por tratarse de actividades “altamente riesgosas”. Con la aparición de un Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Actividades Altamente Riesgosas, se podría redefinir estas actividades, cuya regulación es competencia de la Federación. El objetivo de este instrumento sería contar con el

DÉCIMA.- El Reglamento en materia de Actividades Altamente Riesgosas, podría contener los siguientes aspectos, que considero importantes:

1. Criterios para la determinación de actividades altamente riesgosas
2. Ámbito de competencia de la administración pública federal para la regulación de actividades altamente riesgosas.
3. Planeación y reordenamiento de las actividades de alto riesgo.
4. Presentación, evaluación y resolución de los estudios de riesgo.
5. Zonas intermedias de salvaguardia.
6. Presentación, evaluación y probación de los programas para la prevención de accidentes.
7. Lineamientos para la expedición del Seguro Ambiental.
8. Registro de los prestadores de servicios e materia de riesgo ambiental.
9. Medidas de prevención, control, atención y seguridad en materia de riesgo ambiental.

Reflexión final: Si es mundialmente sabido, que el universo de materiales peligrosos y el número de accidentes que les involucran, así como los riesgos de liberación al ambiente y exposición continua o intermitente a bajas cantidades de ellos, son mayores a los de los residuos peligrosos y que los accidentes mayores en actividades altamente riesgosas (aún en las que operan con seguridad) con de baja probabilidad pero pueden ocasionar daños sumamente severos, ¿Porqué entonces no se ha emitido en México, reglamentos o normas técnicas ambientales al respecto?

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, México, 1991.
2. Besares Escobar Marco Antonio, DERECHO PENAL AMBIENTAL, Editorial Porrúa, México, 2001.
3. Brañez Raúl, MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, Editorial ISBN, 2000.
4. Carmona Lara María del Carmen, DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
5. Carmona Lara María del Carmen, LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. COMENTARIOS Y CONCORDANCIAS, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
6. Carmona Lara María del Carmen y Hernández Meza Lourdes, TEMAS SELECTOS DE DERECHO AMBIENTAL, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
7. Carmona Tinoco Jorge Ulises y Hori Fojaco Jorge, DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
8. Castrejón García Gabino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO I, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
9. Cienfuegos Salgado David, Macías Vázquez María Carmen, ESTUDIOS EN HOMENAJE A MARCIA MUÑOZ DE ALBA MEDRANO. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
10. Carbonell Miguel, DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL ESTADO, Memorio del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
11. Fernández Ruiz Jorge. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Antología. 2a ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
12. Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 35a. ed., Editorial Porrúa, México, 1997.

13. Gallopín Gilberto, "ECOLOGÍA Y AMBIENTE", LOS PROBLEMAS DEL CONOCIMIENTO Y LA PERSPECTIVA AMBIENTAL DEL DESARROLLO, México, 1986.
14. García Pelayo Manuel, LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO, Editorial Alianza, Madrid, 1995.
15. González Márquez Juan José, Montelongo Buenavista Ivette, INTRODUCCIÓN AL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, 2A EDICIÓN, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999.
16. Gutiérrez Nájera Raúl, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL, Editorial Porrúa, 2007.
17. Guzmán Rafael, Anaya Carmen, EDUCACIÓN AMBIENTAL, Editorial McGraw Hill, México 2001.
18. Instituto Nacional de Ecología, COMUNICACIÓN DE RIESGOS PARA EL MANEJO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS CON ÉNFASIS EN RESIDUOS PELIGROSOS, México, 2000.
19. Instituto Nacional de Ecología, INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE RIESGOS AMBIENTALES, México, 2003.
20. Jellinek Georg, TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., Compañía Editorial Continental, México, 1958.
21. Jordano Fraga Jesús, LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO, Biblioteca de Derecho Privado, Barcelona, 1995.
22. Kelsen Hans, TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, trad. de Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1979.
23. López Sela y Fierro, DERECHO AMBIENTAL, Iure Editores.
24. Lorenzetti Ricardo Raúl, TEORÍA DEL DERECHO AMBIENTAL, Editorial Porrúa, México, 2008.
25. Moreno Trujillo Eulalia, LA PROTECCIÓN JURÍDICO-PRIVADA DEL MEDIO AMBIENTE Y LA RESPONSABILIDAD POR SU DETERIORO, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1991.
26. Ordaz Avilés Mirna Leonor, AUTORREGULACIÓN DE EMPRESAS MEXICANAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, Universidad de las Américas Puebla, México, 2003.

27. Porrúa Pérez Francisco, TEORÍA DEL ESTADO, Editorial Porrúa, México, 2003.
28. Quintana Valtierra Jesús, DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, LINEAMIENTOS GENERALES, Editorial Porrúa, 2005.
29. Rabasa Emilio, LA CONSTITUCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
30. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE RIESGOS AMBIENTALES, México, 2003.
31. Serra Rojas Andrés, CIENCIA POLÍTICA, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 1978.
32. Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 2001.
33. Serrano José Luis, PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL Y ECOLOGÍA JURÍDICA, Editorial Trotta, México, 2007.
34. Soberanes Fernández José Luis, EL DERECHO AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE Y EL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
35. Valadés Diego, EL CONTROL DEL PODER, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
36. Varios, LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN EL DAÑO AMBIENTAL, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
37. Varios, AMBIENTE Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI: LECCIONES Y ACCIONES, Editorial IBEROAMÉRICA, México 2000.
38. Walss Rodolfo, GUÍA PRÁCTICA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL, Editorial McGraw Hill, México, 2008.
39. Zarkin Cortés y Sergio Salomón, DERECHO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Editorial Porrúa, México, 2000

LEGISLACIÓN.

1. ACUERDO por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5o. Fracción X

y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expide el primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de marzo de 1990

2. ACUERDO. Por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5o.- fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el segundo listado de actividades altamente riesgosas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 1992.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988.
5. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2000.
6. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de enero de 2003.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

INTERNET

1. www.semarnat.gob.mx
2. www.profepa.gob.mx
3. www.ine.gob.mx
4. www.juridicas.unam.mx
5. www.bibliojuridica.org