



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y
LOS RELLENOS SANITARIOS EN MÉXICO.**

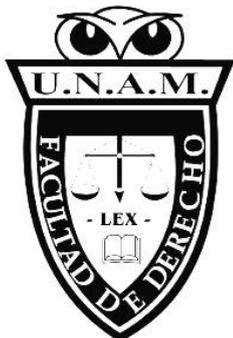
TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

ABIGAIL RUBIO CORREA

ASESOR: DR. RODRIGO GUTIERREZ RIVAS



MÉXICO, D.F.

ENERO 2013



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 28 de enero de 2013.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **RUBIO CORREA ABIGAIL**, con número de cuenta 30326415-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y LOS RELLENOS SANITARIOS EN MÉXICO"**, realizada con la asesoría del profesor **Dr. Rodrigo Gutiérrez Rivas**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

100 UNAM
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO
1929-2013



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, D.F.

México D.F. a 7 de enero de 2013

EDMUNDO ELÍAS MUSSI

Director del Seminario de Derecho
Constitucional de la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional
Autónoma de México

PRESENTE.

Distinguido Dr. Elías:

Por medio de la presente le informo de la manera más atenta que la alumna Abigail Rubio Correa ha finalizado su tesis de licenciatura cuyo título es "*El derecho a un medio ambiente sano y los rellenos sanitarios en México*" con mi aprobación como director de la misma. Le extiendo la presente para que se puedan iniciar los trámites de titulación a que haya lugar.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente

Rodrigo Gutiérrez Rivas

DEDICATORIAS

*A mi madre, que es el pilar de mi vida, mi siempre amiga mi siempre guía,
A mi padre, que ha sustentado mi formación y me ha acompañado con su fe;
A mis padres, porque siempre han creído en cada uno de mis anhelos y en
cada uno de mis sueños, porque son el mejor ejemplo,
A mis tíos, que siempre me han demostrado su amor, su apoyo y su compañía
a lo largo del tiempo,
A mi familia, que me ha enseñado el valor de la bondad, el agradecimiento, el
amor y el esfuerzo,
A Ernesto, mi consciencia, que me ha mostrado el valor del compromiso y de la
disciplina, los cuales siempre me han inspirado y han renovado mi forma de
andar en la vida, a ti que admiro tu honorabilidad y valentía, porque nunca
dejaste de apoyarme y recordarme cuál era mi propósito y lo valioso de mi
trabajo y de mis ideas, aún en los peores momentos,
A Almita, Gabo y Rogelio, porque hay pasos en la construcción de mi proyecto
que di con ellos, porque estuvieron a mi lado experimentando diversos
sentimientos encontrados, pero siempre motivaron la continuidad de mi
esfuerzo y mi trabajo,
A mis amigos, mis hermanos y hermanas, porque con el tiempo y con grandes
experiencias me han enseñado que la vida se vive hoy, con arrojo y con la
felicidad de cada momento, porque me han compartido tanto y son únicos e
irremplazables,
A la Familia García Ruelas, por alumbrar mi camino cuando más lo necesitaba
y por ser mi brazo derecho en cada etapa de mi vida y;
A mí casa, mi Universidad, mí siempre hogar que me ha formado intelectual,
emocional y espiritualmente desde que empecé este trayecto:
A la Universidad Nacional Autónoma de México.*

AGRADECIMIENTOS

A mi madre por haberme acompañado en cada paso que di desde el primer momento de mi vida hasta el día de hoy; porque en cada momento, y en los momentos más difíciles de mi vida ha estado ahí conmigo para brindarme las palabras más sinceras, amorosas y alentadoras que una persona te puede dar. Nadie mejor que mi madre para mostrarme el camino en medio de la oscuridad; porque mi madre me ha enseñado el coraje y la pasión con la que se vive la vida y la fuerza con la que me debo de levantar después de una caída. A ti mamá, por ser la guerrera más delicada, valiosa y decidida que conozco. A ti mamá porqué corazón como el tuyo, no hay ninguno. Mamá, a ti por compartirme lo que eres, este logro no sólo es gracias a ti, también es tuyo.

A mi padre, porque me ha mostrado la fuerza que debe tener una persona para realizar cada uno de sus propósitos, porque gracias a él he forjado mi carácter y pude alcanzar mis metas siempre con la compañía de su fe y de su confianza. A ti papá, porque siempre confiaste en que llegaría a realizarme como persona y como la profesional que yo eligiera ser, a ti papá, porque este es el inicio de muchos peldaños que hay que subir en la escalera de mi búsqueda de la mujer que quiero ser. A ti papá, porque con tu apoyo y enseñanzas me has mostrado que todo es posible si se quiere hacer.

A mi asesor de tesis, el Dr. Rodrigo Gutiérrez Rivas, por haberme guiado en la elaboración de mi proyecto de tesis, por haber creído en el tema de mi investigación desde el inicio hasta el fin y por haber compartido conmigo su conocimiento y su comprensión a lo largo del proyecto.

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SU INTERDEPENDENCIA CON OTROS DERECHOS	3
1.1. Definición de “ <i>derecho</i> ” en el controvertido debate de los derechos humanos.	3
1.2. Antecedentes del derecho a un medio ambiente sano (DMAS)	8
1.2.1. Ámbito Internacional	9
1.2.2. Ámbito Nacional	14
1.3. El derecho a un medio ambiente sano (DMAS)	27
1.4. Relación del derecho al medio ambiente sano con otros derechos	29
1.4.1 El derecho al medio ambiente sano y el derecho a la vida	30
1.4.2. El derecho al medio ambiente sano y el derecho al desarrollo	31
1.4.3. El derecho al medio ambiente sano y el derecho a la salud	32
1.5. Importancia de la inter-relación del derecho al medio ambiente sano con el derecho a la salud.	37
CAPITULO II	
LA BASURA EN EL ENTORNO DE LOS CAPITALINOS	41
2.1. Basura. Una aproximación a su concepto.	41
2.2. La basura como fenómeno de afectación a la salud de las personas en relación con el derecho a un medio ambiente sano.	46
2.3. Sistema de recolección de basura (esquema general)	48
2.4. Los rellenos sanitarios (basureros)	50
2.5. El problema que representan los basureros al cabo de su vida útil a lo largo del mundo.	54
2.5.1. Fundamento legal del derecho al medio ambiente adecuado. Conflictos e implicaciones relativas a los basureros	61
2.5.2. Cultura del cuidado del entorno	67
2.5.3. Sociedades y políticas de la basura	72
CAPITULO III	
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE BASUREROS EN MÉXICO Y EL CASO DEL BORDO PONIENTE	77

3.1. Generalidades del Ordenamiento Jurídico Mexicano en materia ambiental.	77
3.2. Facultades concurrentes de las autoridades encargadas de la regulación de basureros.	85
3.2.1. Competencia Federal, Estatal y Municipal	87
3.3. Distribución de competencias en el caso del Bordo Poniente	92
3.3.1. Competencia de la Federación en el Bordo Poniente	93
3.3.2. Competencia del Estado de México en el Bordo Poniente	97
3.3.3. Competencia de los Municipios respecto de los basureros.	101
3.3.4. Competencia del Distrito Federal en el Bordo Poniente.	103
3.4. Conflicto entre la Federación y el Estado de México: Controversia Constitucional número 95/2004	108
3.5. Convenio de Coordinación entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal para el cierre y clausura definitiva de la etapa IV del Bordo Poniente	119
3.6. Cierre del Bordo Poniente, consecuencias y alternativas	124

CAPITULO IV

RESPONSABILIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO POR LA GENERACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES DERIVADO DE LA EXISTENCIA DE UN BASURERO. MEDIOS DE DEFENSA. 131

4.1. Responsabilidad ambiental. Concepto	131
4.2. Sujetos responsables	136
4.2.1. El Estado como sujeto responsable	139
4.2.2. Las personas físicas y morales como sujetos responsables dentro del sector privado	140
4.3. Justiciabilidad y exigibilidad del derecho a un medio ambiente sano en el terreno de la basura.	141
4.4. Vías ordinarias para la procuración de justicia ambiental relativas al daño creado por basureros.	145
4.4.1. Materia Administrativa. Denuncia popular y Procedimiento Administrativo	147
4.4.1.1. La denuncia popular	147
4.4.1.2. El procedimiento administrativo	152
4.4.2. Materia civil. Litigio y Acciones colectivas	156
4.4.2.1. Litigio o juicio en materia civil	156
4.4.2.2. Las acciones colectivas	162
4.4.3. Materia penal. Denuncia.	169
4.4.3.1. Denuncia	169
4.5. Medios de impugnación que posibilitan la defensa y protección del medio ambiente sano.	177
4.5.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)	177
4.5.1.1. Litigio Administrativo, Juicio Contencioso Administrativo o “Juicio de nulidad”	177
4.5.2. Juicio de amparo	187

4.6. Procedimiento auxiliar en la protección jurídica del medio ambiente sano.	199
4.6.1. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Queja.	199
4.6.1.1. Queja	199
4.7. Responsabilidad internacional.	207
4.7.1. Tratados internacionales en materia de residuos (sólidos y peligrosos).	210
CONCLUSIONES	221
GLOSARIO	223
BIBLIOGRAFÍA	225

INTRODUCCIÓN

En todos los tiempos de la historia humana el progreso y el bienestar de los pueblos es producto de la acción colectiva, entendida ésta como la unión de esfuerzos, trabajo, ideas, convicciones y recursos. Sin embargo, también debemos aceptar que los grandes males, desgracias, conflagraciones y la destrucción de instituciones, riquezas y recursos naturales son en buena medida obra de los hombres, pues entre más crece la población y evolucionan la ciencia y la tecnología, los riesgos son mayores para arrasarse de modo perjudicial con nuestro entorno ambiental.

El ser humano con el paso de los años ha modificado la idea de las necesidades y las mismas se han ido incrementando en la medida en que las empresas crean un espectro de objetos materiales que se actualizan con el tiempo y van generando el esquema de *la oferta y la demanda*, las cuales se van perfeccionando y multiplicando en cuanto saciamos las expectativas que el mundo del consumismo creó para nosotros.

En ese sentido, la ciencia en muchos aspectos ha sido un factor determinante del progreso y bienestar social, por lo que es innegable que ésta ha contribuido considerablemente en proteger y acrecentar el progreso en las ciudades, pero indudablemente también tanto la ciencia como la tecnología, contribuyen al daño de los recursos naturales. Así, junto con las acciones aisladas de los hombres, ya sea de forma individual o colectiva, se han ido alterando los diversos ecosistemas de una manera notable y peligrosa.

La sociedad actual es una sociedad que se rige por el consumismo. Por ello, encontramos en cada espacio que nos rodea artefactos que solamente son almacenados de modo innecesario en nuestras necesidades, o bien, productos que son diseñados de forma desechable que no son fácilmente degradables, los cuales, son imprescindibles a los ojos de nuestros roles y núcleos sociales.

En ese sentido, creemos que uno de los factores y productos innegables del consumismo y del algún modo del ciclo de la vida, es la basura.

Este trabajo, tiene como propósito plantear el grave y poderoso problema que representan los desechos, los cuales se asume las sociedades han sufrido desde su existencia. Para dicho objetivo, tomamos concretamente el ejemplo de los basureros; los cuales son depósitos de los que al cabo de un tiempo, se desprenden una infinidad de consecuencias negativas tanto para el medio ambiente como para la salud de las personas.

Así, las cosas que habitualmente usamos en la cotidianeidad de nuestras vidas, con el paso del tiempo (ya sea a corto o largo plazo), se vuelven desechos, material inservible: basura. Luego entonces, surgen las siguientes preguntas: ¿A qué se le llama basura?, ¿En dónde guardamos esta basura?, ¿Qué destino es el que le depara a los miles y millones de basura de nuestras casas o ciudades en nuestro país?, ¿Qué derechos o instrumentos legales son los que garantizan la estabilidad y la salud de las personas frente a los basureros y contaminantes? y ¿Cuál es el daño que se genera a partir de la realización de ciertas acciones a cargo de grandes empresas que descuidan el buen funcionamiento de un basurero de los cuales son responsables?

En razón de lo anterior, es importante señalar que frente al problema de los basureros, éstos tienen una relación directa con el derecho al medio ambiente sano y el sistema jurídico mexicano. Sistema que través de su legislación ambiental plantea diversas opciones para frenar el impacto negativo de dichos basureros, el cual a su vez, busca también que se hagan cumplir las normas ambientales. Asimismo, dicho sistema persigue la protección y garantización del derecho al medio ambiente sano; sin embargo, debe señalarse que dichas opciones o mecanismos se encuentran establecidos de una modo bastante complejo o confuso.

En ese sentido, en el presente trabajo se intentará aclarar dicha confusión y a su vez, se pretenderá distinguir entre las diversas vías con las que cuenta cualquier persona para exigir la protección al medio ambiente y la observancia de la ley, así como señalar cuáles son los instrumentos legales a emplear para que ninguna persona se vea afectada en el goce y disfrute de su derecho humano al medio ambiente sano.

CAPITULO I

EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SU INTERDEPENDENCIA CON OTROS DERECHOS

“Durante centenares de miles de años, el hombre luchó para abrirse un lugar en la naturaleza. Por primera vez en la historia de nuestra especie, la situación se ha invertido y hoy es indispensable hacerle un lugar a la naturaleza en el mundo del hombre.”

Santiago Kovadloff

1.1. DEFINICIÓN DE “DERECHO” EN EL CONTROVERTIDO DEBATE DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En el debate en torno a la teoría de los derechos humanos existe una gran variedad de posturas, corrientes e ideologías que confrontan conceptos y definiciones. Dentro de la corriente positivista, podemos señalar algunos elementos que nos ofrecen una idea general de lo que aporta ésta a la ciencia jurídica. Con ello, esperamos mostrar de manera breve algunas definiciones que nos parecen interesantes y útiles.

Cada uno de los autores que pudiéramos estudiar tiene una forma distinta de concebir a los derechos. Por ello, exponemos tres definiciones de autores que se ubican dentro del positivismo y que consideramos han expuesto elementos importantes en la teoría de los derechos humanos.

Por varios años se han hecho estudios de los elementos y acepciones que hay acerca de los derechos. Es por eso que desde hace ya mucho tiempo han existido concepciones muy variadas que hacen referencia a los derechos que poseen las personas. Las condiciones y las circunstancias tanto económicas como políticas o religiosas, son factores que han influido en las posturas que se

han planteado. Entonces ¿De qué hablamos cuando decimos que tenemos “derecho a algo”? A esta pregunta se le puede dar varias respuestas. Una primera podría ser que “un derecho se formula para atender carencias y requerimientos en la escala desigual de las relaciones humanas”.¹ Con esta idea partiremos del supuesto de que un derecho se formula a partir de una necesidad o una carencia. Con estas circunstancias y ante las diferentes posibilidades de oportunidades en diversos sentidos existen situaciones complejas que se manifiestan cotidianamente como son la dificultad de conseguir empleo o la dificultad de poderse alimentar, ya sea por limitaciones de tipo económico o de otra naturaleza. Es así que en la mayoría de las ocasiones tenemos como consecuencia el surgimiento de derechos que responden a diferentes causas. De ésta forma, se puede decir que un derecho es un instrumento que posibilita a un sujeto satisfacer una necesidad o una carencia.

Dentro de ésta corriente, Kelsen se refiere a los derechos como derechos subjetivos. También liga la idea del interés jurídico con la de “derecho subjetivo” dando la posibilidad de poder acceder a algo y con ello, la obligación de un sujeto de proporcionar un servicio (principalmente el Estado)².

Es decir, con la existencia de un bien o la posibilidad de hacer algo era necesario tener una herramienta jurídica que le permitiera a un sujeto realizar una acción que fuera de su interés y con ello, también el surgimiento de una obligación correlativa hacia otro.

En otras palabras Cruz Parceró señala que “el concepto de derecho subjetivo, concepto bastante controvertido en la teoría del derecho, fue identificado con la noción de facultad o poder jurídico de exigir un deber, es decir, con la noción de acción procesal”.³

¹ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Los derechos sociales desde una nueva perspectiva*, México, CNDH, 2000, p.24

² Cruz Parceró, Juan Antonio, “Derecho subjetivo e interés jurídico en la jurisprudencia mexicana” en Juez. Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal.

³ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Los derechos sociales desde una nueva perspectiva*, México, CNDH, 2000, p.73

Ante la posibilidad de ejercer un derecho, la concepción de éste significa para Kelsen que el titular está facultado para exigir algo en relación a un interés y para emplear una acción procesal que lo beneficie.

Ferrajoli, quien retoma y reformula diversos postulados del positivismo Kelseniano “propone una definición teórica, puramente formal o estructural de derechos fundamentales. Señala que son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”⁴. Ferrajoli explica desde su perspectiva lo que es un derecho subjetivo y para comprender en su totalidad la definición anterior, tenemos que derecho subjetivo es “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y autor de los actos que son ejercicio de éstas”.⁵

El interés (jurídico) que se tenga en relación a las prestaciones que se brinden puede variar según las necesidades e intereses que tenga el titular del derecho. En cuanto a las expectativas negativas se puede entender que el titular se encuentra en un supuesto en el cual espera no sufrir ningún tipo de daño y también tendrá sustento en una norma jurídica. Es decir, un sujeto titular de derechos subjetivos tendrá expectativas en relación con la protección del bien tutelado, y por otro lado, esperará también no ser perjudicado de ninguna manera. Ambas cuestiones tendrán fundamento en un ordenamiento jurídico.

Por otro lado, Guastini, nos dice que “un derecho subjetivo no es más que una pretensión atribuida a un sujeto (o a una clase de sujetos) frente a otro sujeto (o a otra clase de sujetos) a los que les impone un deber (una obligación) correlativa.” Poseer un derecho subjetivo frente a un determinado sujeto significa que es posible exigirle un determinado comportamiento: esa es la estructura del derecho subjetivo.

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2007, p.19

⁵ *Ídem*.

En cuanto a lo que dice este autor, el ejercicio de un derecho implicará un deber de acción para otro sujeto (correlativamente) para que el titular del derecho pueda satisfacer el interés que tenga.

El autor a su vez, nos dice que “el contenido de un derecho en definitiva, no es más que el comportamiento que el titular del derecho puede exigir a otro sujeto”.

De la definición anteriormente expuesta, se desprende que ante la posibilidad de un sujeto de hacer válido su interés hacia algo en particular, existe por consecuencia una actuación por parte de otro sujeto que tendrá que emprender la realización de una conducta, en relación a la exigencia del titular, y en consecuencia que exista efectividad en lo que al titular del derecho le interesa.

Una tercera definición que refuerza lo anterior, es la expuesta por Wilhelm y Pisarello, pues señalan que “los derechos son pretensiones o expectativas que un sujeto, de manera fundada, tiene de que otros sujetos hagan o dejen de hacer algo en relación con sus intereses o necesidades”.⁶

De esta última idea, se desprende que un sujeto pretende que otro realice una acción u omisión frente a las necesidades o intereses del primero.

Después de hacer una breve exposición de las distintas concepciones que se tienen sobre los derechos, podemos decir que las definiciones son un elemento importante para comprender ese derecho, pues son construcciones teóricas que nos permiten tener parámetros de lo que implican estos instrumentos.

La forma en la que se conciba a los derechos es importante, pues de ésta dependerá en gran medida el modo en el que el derecho del que estamos hablando pueda hacerse efectivo, es decir que sea garantizado.

Sin duda, las múltiples definiciones que se han aportado en los diversos contextos de cada sociedad han permitido que se mejore la tutela de los derechos. Empero, precisamente por los contextos en los que se desarrollan ciertas teorías, se han construido algunas expresiones que contrastan completamente con la esencia del objeto que se pretende definir.

⁶ Wilhelm, Marco Aparicio, Pisarello, Gerardo, Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas, UOC. En línea: http://campuslaam.sos-kd.org/enfoque_de_derechos.aspx

En el caso de México, a los derechos fundamentales se les denominaba “Garantías Individuales”, actualmente denominadas “Derechos Humanos” a partir de la reforma constitucional realizada al artículo 1° constitucional⁷. Cabe resaltar, que con dicha reforma y sus implicaciones jurídicas, a diferencia de la anterior denominación, se piensa que se extiende la salvaguarda de algunos derechos, tales como los derechos sociales y el derecho al medio ambiente. Con esto nos encontramos ante la posibilidad de derrumbar algunos obstáculos teóricos que anteriormente se tenían y que de algún modo dificultaban la protección de algunos derechos conforme al paradigma jurídico de garantías individuales que se construyó y mantuvo durante varios años. Sin profundizar más sobre este tema, conviene señalar que el mismo se desarrollará más adelante en el capítulo correspondiente.

En conclusión, podemos decir que en la evolución de la teoría de los derechos humanos se han producido múltiples avances y nuevas formas de concepción de los mismos, tanto en su denominación como en su forma de salvaguarda. De las tres definiciones que hemos expuesto y para los efectos de éste trabajo se empleará la de Wilhelm y Pisarello: “los derechos son pretensiones o expectativas que un sujeto, de manera fundada, tiene de que otros sujetos⁸ hagan o dejen de hacer algo en relación con sus intereses o necesidades”.⁹ Esta definición es lo suficientemente amplia y al mismo tiempo precisa lo que nos aporta un buen punto de partida para la discusión que aquí interesa. Lo importante de este concepto es que un tercero (principalmente el Estado) haga o deje de hacer algo en relación a sus intereses o necesidades.

⁷ Reforma constitucional al artículo 1° realizada el 10 de junio de 2011. En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

⁸ Si bien Pisarello y Wilhelm están pensando en que el principal sujeto obligado es el Estado, en su definición no lo mencionan expresamente, pues les interesa dejar abierta la posibilidad de que los derechos fundamentales también se pudieran proteger en un futuro frente a violaciones de particulares.

⁹ Wilhelm, Marco Aparicio, Pisarello, Gerardo, *op. cit.*

Una vez aclarado este punto y después de hacer una breve reflexión acerca del tema, en los siguientes apartados podemos iniciar con el estudio del derecho al medio ambiente sano.

1.2. ANTECEDENTES DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (DMAS)

El medio ambiente es un tema que ha ido generando polémica y preocupación por parte de diferentes sectores de la sociedad y del mundo. En la comunidad internacional, se debe a distintos factores, tales como el cambio climático, la excesiva utilización de los recursos naturales o el impacto ambiental. La preocupación por el tema de los recursos naturales, y más aun de la protección por el medio ambiente, comienza a percibirse en la década de los 60.¹⁰ Es a partir de ésta época que se empiezan a plasmar ideas y principios que identifican el interés del ser humano y el entorno.

Los trabajos que se realizan se transforman en convenios que se definen en el ámbito internacional por los Estados y van dirigidos a proteger entidades específicas, tales como la atmósfera, el clima y los recursos naturales, entre otros bienes jurídicamente tutelados.

En ese tenor, se empiezan a construir una serie de argumentos que llevan al aparato legislativo a diseñar normas que prevén la protección del medio ambiente. El aparato legislativo en el caso de México, después de adoptar ciertas medidas a través de los convenios relacionados con el tema del medio ambiente, elaboró algunas leyes que protegían bienes de tipo ambiental, pues se tenía el objetivo de evitar o hacer menor el impacto en el entorno de los seres vivos. Es así como se empieza a gestar un nuevo derecho: el derecho a un medio ambiente adecuado, hoy denominado ambiente sano.

¹⁰ Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, p. 32.

1.2.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

En el año 1970, el Consejo de Europa llevó a cabo una labor importante en defensa del medio ambiente. En ese año se proclamó el año de la Naturaleza. Uno de los puntos relevantes de ese acontecimiento fue que se produjo una reacción de gran influencia dentro de la opinión pública y se llevó a cabo una movilización en dicho sector que estimuló la celebración de la Conferencia de Estocolmo de la que más adelante se proporcionarán más datos.

Asimismo, ese año se generó la idea de añadir un protocolo a la Convención de Europa de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 para garantizar el derecho de los individuos a un ambiente puro y limpio. En ese sentido, en 1971 se celebró en Viena una Conferencia Parlamentaria sobre Derechos Humanos en la que se propuso incluir los nuevos derechos considerados (como derecho de asilo, objeción de conciencia, derecho a un medio ambiente adecuado, etc.) en un instrumento legal adicional (como un protocolo adicional bien a la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 o bien a la Carta Social Europea de 1961)¹¹.

Así, podemos ver que desde hace varias décadas se empezó a discutir la elaboración de algunos documentos que fueran en beneficio de la protección de medio ambiente.

Para el año de 1972 se celebró en Estocolmo la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, denominada la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano. Resultado de esta Conferencia fue la Declaración de Estocolmo, que consta de un preámbulo y 26 principios.¹²

Esta Declaración es importante porque señala puntos que refieren al progreso de las sociedades, de la consciencia que se debe tener para cuidar del medio ambiente y de cómo esta situación repercutirá en el desarrollo de cada núcleo social. También se hace un llamado a conocer más acerca del medio ambiente

¹¹ Cfr. Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, pp.32 y 33.

¹² *Ibíd.* p. 34

y su cuidado, poniendo especial atención en el grado de conocimiento que puede tener la gente del mismo y de cómo se prevén los daños en este medio.

En la cuestión relativa a sus principios, prevé la no discriminación, la renovación de los recursos naturales, la no contaminación de los mares, la viabilidad de trabajo para la gente procurando y cuidando el medio ambiente, la consciencia de las circunstancias de los países de primer mundo y de los que están en vías de desarrollo, la preocupación por difundir datos que le proporcionen conocimiento a la gente sobre la realidad que estamos viviendo y la coordinación entre los países para desarrollar medidas que mejoren el cuidado de la naturaleza.

Más adelante, en 1982 se proclamó la Carta Mundial de la Naturaleza por la Asamblea General de Naciones Unidas. Un año después, en 1983, la Asamblea General requirió del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la elaboración de un informe denominado “Informe para la Perspectiva Ambiental del año 2000”. Posteriormente se aprobó el establecimiento de una comisión especial que más tarde se denominó Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD).¹³

La elaboración de este informe fue de especial trascendencia, puesto que fue una base para diseñar instrumentos de carácter internacional que tenían como propósito orientar a los Estados a establecer nuevas normas que protegieran el medio ambiente.

En 1987, la Asamblea General aprobó el informe de la CMMAD titulado “Nuestro futuro común” conocido también como informe “Brundtland”;¹⁴ posterior a la presentación de los informes de PNUMA y CMMAD, la Asamblea General estimó la conveniencia de celebrar una conferencia sobre medio ambiente y desarrollo.

En 1992 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o “Cumbre de la tierra” y como consecuencia

¹³ Franco del Pozo, Mercedes, *op. cit.*, p. 32.

¹⁴ Ver con mayor detalle el desarrollo de los informes en la fuente: Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, p. 32.

de ésta, se elaboró la Declaración de Río.¹⁵ En esta conferencia se reafirma lo que se señala en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo retomando gran parte de lo que ésta última postulaba.

La Declaración de Río estableció a través de sus principios: la trascendencia del desarrollo sostenible, la libertad de los Estados para realizar acciones en relación al medio ambiente dependiendo de su normatividad y su política, se identifica el interés por la solidaridad entre los pueblos, las circunstancias de cada uno y la erradicación de la pobreza para efectos de llevar a cabo un debido desarrollo sostenible, la no limitación de presupuesto para adoptar medidas en beneficio del ambiente, así como la cooperación, sistematización, responsabilidad e indemnización por las acciones que repercutan en el entorno, comunidades indígenas, la paz, entre otras¹⁶.

Para el año 1997, en la ciudad de Kyoto los países industrializados se comprometieron de manera formal mediante un instrumento de carácter internacional a reducir los gases de efecto invernadero para controlar o causar un impacto menor en el fenómeno del cambio climático. Así en 1998 se aprobó el Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁷.

En 1999, se celebró un Seminario Internacional sobre el Derecho al Medio Ambiente, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Después de este seminario, un grupo de expertos discutió la aprobación de la declaración de Biskaia sobre el derecho al medio ambiente adecuado, cuyo referente consistió en tres ejes temáticos sobre los cuales giraron las ponencias para dicha declaración: 1) el derecho al medio ambiente como derecho humano, 2) acción pública y tutela del medio ambiente y 3) desarrollo, cultura y medio ambiente¹⁸.

¹⁵ Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, p.37.

¹⁶ Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. En línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

¹⁷ En línea: <http://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/kyoto-sp.htm>

¹⁸ Cfr. Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, pp. 43 y 44.

Para el año 2002, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y con ella se elaboró la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.¹⁹ Esta última, lleva por contenido algunas premisas que señalan la preocupación por la sociedad; los niños, el desarrollo tanto económico como social pensando en el beneficio y mejoramiento del cuidado del medio ambiente, el deterioro de los recursos naturales, la globalización, las diferencias sociales, la erradicación de la pobreza, el especial interés en difundir el valor de la dignidad humana, y el interés por ofrecer más y mejores servicios para las personas, entre otros²⁰.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que en el año 2012 en la ciudad de Río de Janeiro, se llevó a cabo del día 20 al 22 de junio la conferencia “Río más 20”, que es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, veinte años después de la histórica *Cumbre de la Tierra* en Río en 1992.

En dicha conferencia, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otros grupos se unieron para dar forma a la manera en que puede reducirse la pobreza, fomentar la equidad social, y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado. Las conversaciones oficiales de la conferencia se centraron en dos temas principales: como construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza y como mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible²¹.

En resumen, se han llevado a cabo distintas conferencias para elaborar documentos que sirvan para proteger bienes que nos proporcionan una vida en ciertas condiciones idóneas. El medio ambiente es un elemento fundamental en la existencia del ser humano y de todo aquello que le rodea; sin él, el progreso sería complicado y la calidad de vida se vería mermada por las condiciones en las que se encuentra nuestra atmósfera, los suelos, los mares y otros elementos que conforman el entorno.

¹⁹ CNDH, *Las instituciones Nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos en América Latina y el derecho a un medio ambiente sano*, México, 2008, p. 103

²⁰ En línea:

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm

²¹ En línea: <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

De las conferencias y declaraciones antes mencionadas, cada una tiene importantes puntos a resaltar. Sin embargo, las más relevantes para este trabajo son la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Protocolo de Kyoto y, *Río + 20*.

Por un lado, la Declaración de Estocolmo señala la importancia del cuidado por el medio ambiente y se reconoce por primera vez de manera universal al derecho al medio ambiente como derecho humano, por otro, en la Declaración de Río se vincula de manera trascendente el derecho al desarrollo con el derecho al medio ambiente, además de seguir en gran medida los principios de Estocolmo, y finalmente, el Protocolo de Kyoto que surge a consecuencia de la preocupación y de la labor de Naciones Unidas por emprender un proyecto que se encargara de establecer el compromiso de reducir gases de efecto invernadero, fomentar el desarrollo sostenible, control de productos agrícolas, el suelo, la deforestación y el uso y renovación de energía. Asimismo, Río mas 20, resulta importante por la actualización y el seguimiento al año 2012 que se procuró en temas trascendentes que se establecieron desde hace más de veinte años, así como a temas que se añadieron en dicha cumbre dadas las condiciones sociales y económicas globales en las que se encuentran las sociedades a lo largo del mundo.

Éstos bienes que son objeto de protección, control o administración en el seno de la comunidad internacional han ido adquiriendo mayor importancia y a partir de la construcción de los principios, contenidos de las declaraciones, es de alguna manera como se han ido formulando normas en algunos Estados pensando en la trascendencia de estas acciones.

A la fecha existen nuevas cumbres que buscan favorecer el medio ambiente así como la vida del hombre, pero son compromisos que buscan adquirir mayor efectividad en el cuidado y proclamación de principios que benefician a la comunidad entera.

1.2.2 ÁMBITO NACIONAL

El derecho al medio ambiente en México puede considerarse como un derecho de creación relativamente nueva. Fue consagrado en nuestra Constitución hace pocos años. Sin embargo, sus antecedentes los podemos encontrar desde la discusión de 1917, tan es así que podemos comenzar señalando que la primera inclusión en nuestra Constitución se realizó en el artículo 27.

Venustiano Carranza redactó un proyecto para concretar el contenido del artículo 27, sin embargo, aunque éste tenía una estrecha relación con el medio ambiente no se hacía mención alguna en el proyecto; y por otro lado, el proyecto no era suficiente para solucionar los puntos pendientes que atañían a éste precepto. Posteriormente se crearon comisiones voluntarias para su estudio y análisis entre las cuales, la más notoria fue la del Constituyente Pastor Rouaix, encargado del despacho de la Secretaría de Fomento y además ocupaba el cargo de Presidente de la Comisión Nacional Agraria.²²

En el proyecto participaron Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria y José I. Lugo. Jefe de la Dirección en la Secretaría de Fomento. Para tal propósito, Luis Manuel Rojas señaló que en el artículo debía descansar *todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Los elementos naturales tales como el agua y la tierra, son apropiables y aprovechables; por tanto, la conservación de los mismos es un derecho que deriva de la propiedad.*²³ Es a partir de este momento que se puede identificar una inclusión somera de la preocupación por el medio ambiente en lo que a los recursos naturales se refiere.

Desde hace mucho tiempo se tuvo consciencia de la relación que tienen los recursos naturales con la productividad del ser humano y uno de los precedentes de esta situación se encuentra en el constituyente de 1917, con lo que Andrés Molina escribió en su obra “Los grandes problemas nacionales” en

²² Cfr. O. Rabasa, Emilio (Coord.), *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica, número 385, pp. 5-7.

²³ *Ibidem*, p.9

donde señalaba que *no hay región de la República que no tenga sus ventajas y sus inconvenientes...y añadía lo malo, tratándose de ésta materia, es que se ha olvidado mucho el principio de que la naturaleza impone la dirección del trabajo (...)*²⁴

Es importante la forma en la que se concibe a los recursos naturales, pues de éstos depende en gran medida el desarrollo económico y social de un Estado. Con ello, la primera inclusión en el proyecto del artículo 27 decía que “...*la nación tendrá todo el tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.*”²⁵

Posteriormente en la siguiente sesión celebrada el 29 de enero de 1917 se leyó un dictamen sobre el proyecto del artículo 27 que establecía en su párrafo tercero que: *la nación tendrá en todo el tiempo el derecho...de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de riqueza pública y cuidar de su conservación*²⁶. De ésta manera fue como se finalizó y continúa el artículo 27 hasta la fecha. Con el paso del tiempo se han hecho modificaciones y adhesiones a otros artículos con relación al medio ambiente dentro de la Constitución; algunos de éstos son los siguientes: 4º, 25, 27,73 fracciones XVI base cuarta y XXIX-G, 115, 122 base primera, fracción V inciso j) y base quinta, G.

Por otro lado, aunque se llevó a cabo la inclusión de notas relativas a los recursos naturales en éste período, se hicieron “...en materia de conservación de los recursos naturales entre los que se encuentra el suelo, sin embargo, la regulación iba encaminada a la protección de éstos recursos como elemento para el desarrollo productivo fundamentalmente agropecuario y minero. Dicha situación desde el punto de vista de la aplicación de los principios

²⁴ Ídem.

²⁵ Em línea:

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01471652101247384191291/p0000001.htm>

²⁶ O. Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p.10

constitucionales tuvo una serie de consecuencias que llevaron más tarde a la necesidad de su reforma y actualización.”²⁷

Como nos dice Carmona Lara, el origen del derecho a un medio ambiente adecuado puede encontrarse en el establecimiento de acciones de conservación que se consolidó como una modalidad en la regulación del suelo, que se realizaba a través de la figura de la propiedad y de las diferentes formas de tenencia de la tierra y apropiación de los recursos naturales. ²⁸

Nos podemos dar cuenta de la importancia del artículo 27, puesto que éste hace las primeras referencias al tema que nos interesa, a través de la protección de los recursos naturales y lo que trae como consecuencia aquella salvaguarda. En el artículo 27 también se señaló en la parte final lo siguiente: “y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”. Ésta apreciación llama la atención porque nos hace expreso el hecho de que los daños hacia los recursos naturales tienen impacto directo en la sociedad y en todo aquello que la rodea.²⁹

A partir de la década de los treinta y hasta los años setenta se empezó a crear un régimen de protección y conservación de los recursos naturales. Para ello, se diseñaron algunas normas que regulan dichos bienes y con ello se empezó a complementar lo que se señalaba ya en el artículo 27 constitucional.

Durante éste período se expide la Ley de Conservación de Suelo y Agua, mediante la cual, se preveía la no erosión del suelo y el cuidado del agua. Esto a través de diferentes métodos, como por ejemplo: construcción de presas, acueductos o bordos³⁰, en este caso es importante señalar que a partir de estos años se comenzaron a diseñar grandes excavaciones que evitarían la contaminación y desertificación del suelo.

²⁷ Carmona Lara, María del Carmen, “El derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, avances y perspectivas” en Carbonell, Miguel, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VIII congreso iberoamericano de derecho Constitucional*, IJ-UNAM, 2002, p.227

²⁸ *Ibidem*. p.228

²⁹ *Ibidem*. p.229

³⁰ Esto podría ser un precedente para el tema que nos interesa. De una manera muy especial, se empezó en éste período a prever los daños que se le generarían al ambiente si no existía una debida regulación.

Del período de 1970 a 1980, se podría decir que todo aquello relacionado con los efectos del descuido del medio ambiente tuvo un gran impacto en el entorno, y por consecuencia se empezaron a tomar medidas para *la prevención y el control de la contaminación que se incluyó en el texto constitucional de 1971*.³¹

Con esto, podemos percatarnos de que el tema de la contaminación adquirió mayor atención por parte de la sociedad dentro del ámbito jurídico, por lo que se consideró éste tema de especial prioridad.

El artículo 73 constitucional a través de su fracción XVI contempló la materia ambiental señalando la facultad del Congreso para legislar tanto en materia de prevención y control de la contaminación como en materia de salubridad general incluyéndolas en nuestra Carta Magna en 1971.³² Con ésta facultad el Congreso previó la regulación de dicha materia considerando la importancia del cuidado del entorno y del impacto que generaba y que seguiría generando la contaminación.

Para éste año, a consecuencia de una serie de reformas se crearon algunas leyes relacionadas con el tema que nos ocupa, como la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental³³, el Código Sanitario³⁴, la Ley Forestal y la Ley General de Asentamientos Humanos.³⁵

Es importante mencionar que la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental se aplicó de manera conjunta con el Código Sanitario por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia a través de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.³⁶

La armonización de ambos lineamientos lograba un mayor alcance de regulación y protección pues la naturaleza de los aspectos que se protegían provocaba tener un espacio en ambos instrumentos jurídicos. Por ejemplo, el Código Sanitario preveía la protección de los sistemas ecológicos y el control

³¹ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.231

³² *Idem.*

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971. En línea: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1971&month=03&day=23>

³⁴ El Código Sanitario fue expedido en el año 1973

³⁵ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.233

³⁶ *Ibidem.* p.232

de la contaminación.³⁷ Aunque pudiera parecer que no tienen relación con el bien protegido, en el Código sí la tenía, por la forma en la que las consecuencias de la contaminación repercutían en el entorno de los capitalinos.

A partir de éstos años se empezaron a generar cambios muy importantes en el sector ambiental, (aunque un tanto dividido) pero con modificaciones que implicaban un paso hacia delante en la protección de los recursos naturales y la salud de las personas. Para Carmona Lara, en éste período puede decirse que lo ambiental estaba realmente sectorizado en tres grandes rubros: el sanitario, el urbano y la prevención y control de la contaminación.³⁸

Es importante destacar la relación que guarda el ámbito sanitario con el ambiental³⁹, y que ésta fue plasmada en la legislación mexicana desde éste período y fue identificada por la forma en la que se armonizaban las leyes y se protegían algunos bienes.

Posterior a la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental se expidió otra que no sólo abarcaba el tema de la contaminación o prevención de riesgos, sino que iba más allá y consideraba ampliamente el sector ambiental.

En 1982 se expidió la Ley Federal para la Protección del Ambiente⁴⁰ teniendo como supletorios otros ordenamientos que tuvieran relación con la ley y también aquellos en materia de suelos, subsuelos⁴¹, aguas, aire, flora y fauna. Con ello, las autoridades que tenían la obligación y la responsabilidad de

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ Esta relación será abordada con mayor profundidad en el apartado 1.4.3. "*El derecho a la salud*".

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982. En línea: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=01&day=11>

⁴¹ El suelo que tiene mucha relación con el medio ambiente y fue el objeto de protección de las leyes a las que se ha referido, forma parte de uno de los bienes que mas afectaciones ha recibido por parte de todos los que interactuamos en esta sociedad y es menester hacer el señalamiento de la importancia que éste tiene pues de él dependemos para cubrir necesidades básicas tales como la alimentación o la vivienda. A lo largo del trabajo se desarrollara un análisis que expresa el grado de deterioro que los suelos tienen por ser sostén de muchos desechos que se generan a diario. Por ello es importante señalar que los suelos figuran en los objetos de protección de la ley y que se debe poner atención en cómo se ha ido desarrollando su funcionamiento en el caso de los basureros, tema que da origen a la presente investigación.

aplicar la ley fueron las sanitarias y las dependencias del Ejecutivo Federal.⁴² Así, surge también la necesidad de crear una Dependencia que tenga a su cargo la materia ambiental y con ello surgió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

El 10 de agosto de 1987 se elevaron a rango constitucional los principios constitucionales relativos a la protección del ambiente⁴³ contenidos en los artículos 27 y 73 de nuestra Constitución. En el primero se reguló “...*el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación*”⁴⁴...y en cuanto al artículo 73 la facultad del H. Congreso para “...*Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal...en materia de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico*”.

Las facultades de éstos niveles de gobierno tuvieron gran injerencia en la forma en la que se generaron leyes o normas que se hacían cargo de regular los problemas de tipo ambiental, y aunque la gestión del tema no fuera sencilla, se logró equilibrar el método a través del cual se modificó el alcance del Estado para organizar la materia ambiental.

En ésta reforma, en lo que concierne a la competencia de los municipios, se incorporaron en la fracción V ciertos parámetros para regular la utilización del suelo, el otorgamiento de licencias y permisos además de la gestión en zonas de reservas ecológicas⁴⁵, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 constitucional.

Posteriormente, el 28 de enero de 1988 se expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente siendo ésta de carácter general, la cual tiene aplicación en los tres niveles de gobierno incluyendo el Distrito Federal.⁴⁶

Esto fue un giro muy importante en el alcance de la ley, puesto que ya no quedaba ningún ámbito territorial sin regular en materia ambiental, y por otro lado, a raíz de esta ley, se expidieron reglamentos en materia de protección de

⁴² Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.233

⁴³ Diario Oficial de la Federación del 10 de Agosto de 1987.

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.236

⁴⁶ *Ídem.*

la atmósfera, impacto ambiental y residuos peligrosos, entre otros.⁴⁷ Éste último tema adquirió también importancia por los riesgos que representaba la no regulación de los mismos y en consecuencia, se hizo consciencia del impacto que generaba su mal manejo.

Sin embargo, para el tiempo en el que entró en vigor esta ley, en el ámbito internacional se firmaron tratados que tenían una consecuencia ineludible en la forma de mediar entre los bienes ambientales y su comercialización.

En el año 1992 se realizó una revisión a modificación de toda la legislación, relativa a los recursos naturales y energéticos, debido a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los recursos naturales como elementos del ecosistema se consideraban antes únicamente elementos invaluable, pero con el paso del tiempo se convirtieron en materias primas, y adquirieron un valor comercial y ahora son vistos como mercancías, lo cual dio un giro en el sentido de la regulación ambiental.⁴⁸

No se puede hacer de lado la forma en la que se le dio valor a los recursos naturales y el impacto que éstos causaron en las negociaciones de grandes empresas y de algunos gobiernos. Con ello, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁴⁹ entró en vigor en dicha fecha, y con él “se empieza a hablar de incorporar al costo de producción las denominadas externalidades ambientales y de impedir que las medidas de prevención y control de la contaminación sean considerados como barreras no arancelarias al comercio.”⁵⁰

Después de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); y se llevaron a cabo una serie de modificaciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la

⁴⁷ Los residuos peligrosos tienen relación con el punto central del presente trabajo, puesto que estos generan un impacto en la salud y el medio ambiente en el que se desarrolla una persona y por ello cabe mencionar que su inclusión en la ley es medular para los años en los que abrimos de vivir.

⁴⁸ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.237

⁴⁹ <http://www.sre.gob.mx/tratados/Default.htm>

⁵⁰ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p.237

Protección al Ambiente⁵¹ (LGEEPA) incorporando a la Ley en 1996, el derecho a un medio ambiente adecuado y el concepto de desarrollo sustentable.

Después de ésta reforma se crearon instrumentos que sirvieron para darle mayor control a las actividades realizadas con el medio ambiente. Hoy en día podemos ver los efectos de las mismas, pues nos permiten saber cómo se lleva a cabo el cumplimiento de algunos ordenamientos. Esos instrumentos fueron la auditoría ambiental, las normas oficiales mexicanas (ambientales) y los delitos ambientales.⁵²

Después de 1970 no se hicieron grandes modificaciones a la Constitución para los fines que nos interesan, si no hasta el año de 1999 con la reforma al artículo cuarto y posteriormente, en el año 2001 cuando se modificó el artículo 2º de la Constitución y se reconoció y garantizó el derecho de los pueblos indígenas a su libre autodeterminación entre otros, como el disfrute de sus tierras, o el reconocimiento de su autonomía en distintos aspectos; tales como la aplicación de sus sistemas normativos, preservar y enriquecer sus lenguas además de conservar y mejorar el hábitat, entre otros.

De lo anterior, se desprende que las reformas que se llevaron a cabo en relación con el medio ambiente, tienen especial relevancia debido a que con ellas, se permitió el acceso preferente a los recursos naturales establecido en el artículo 27 constitucional, y que a través del tiempo dada su importancia, con las diversas modificaciones jurídicas, dicho acceso tuvo una evolución clara y perceptible.

Así, el 28 de junio de 1999 en el artículo cuarto, párrafo cuarto, en la Constitución mexicana se estableció "...el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todas las personas..."⁵³ Cabe

⁵¹ <http://dof.gob.mx/ley-reg.php>

⁵² Carmona Lara, *op. cit.*, p.237

⁵³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_141_28jun99.pdf; sin embargo, el 13 de octubre de 2011, se adicionó al artículo 4º constitucional, el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, recorriendo el orden de los párrafos, quedando el derecho a un medio ambiente adecuado en el párrafo quinto.

En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_199_13oct11.pdf

señalar que en ese mismo año, también se añadió el concepto de desarrollo sustentable.⁵⁴

A partir de éste momento, se reconoció a nivel constitucional el derecho humano a un medio ambiente teniendo como consecuencia una coordinación por parte de los tres niveles de gobierno, así como acciones que permitirían la regulación y protección del medio ambiente puesto que nuestro máximo ordenamiento así lo prevé.

Con el paso de los años, algunas entidades federativas también han modificado sus constituciones previendo lineamientos que protegen bienes ambientales y que refuerzan principios de la misma naturaleza que dieron origen a éste derecho humano.

En fecha muy reciente se modificó el artículo 4º constitucional, cambiando la categoría de “adecuado” por “sano”, agregando la responsabilidad por daño ambiental, estableciéndose en la Constitución el derecho al medio ambiente del siguiente modo:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”⁵⁵.

Asimismo, para el tema de derechos humanos, relativo al derecho al medio ambiente sano, es de especial importancia referirnos a la reforma constitucional suscitada el 10 de junio de 2011⁵⁶ con la cual se modificaron 11 artículos de nuestra constitución, todos relacionados de una u otra manera con los derechos humanos. Sin embargo, para nosotros son especialmente importantes las modificaciones a los artículos 1º, 29 y 102 por ser las que se

⁵⁴ Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.* p.237

⁵⁵ En fecha 8 de febrero de 2012. En línea:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_200_08feb12.pdf

⁵⁶ En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

relacionan de forma más estrecha con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales⁵⁷.

“Con la sustitución -a través de la reforma- del concepto de garantías por el de derechos humanos, aquellas distinciones tradicionales entre derechos deja de existir jurídicamente dando lugar a un nuevo paradigma según el cual todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) adquieren el mismo *status* y por tanto todos ellos deben contar con una garantía secundaria (instrumento jurisdiccional) de protección”⁵⁸.

Modificación de suma importancia, ya que el concepto o la denominación de derechos humanos es universal y se encuentra reconocida de ése modo en diversos países del mundo. Ahora, en México, la expresión de *garantías individuales* ha cambiado a *derechos humanos* y con ello, la evolución no sólo semántica de los derechos, representa una gran evolución en nuestro sistema jurídico.

“La segunda cuestión relevante de la reforma al artículo 1º se desprende de la relación que existe entre los párrafos primero y segundo del mismo. En el primero se establece que todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, mientras que, en el segundo párrafo, se incluyó el principio de interpretación conforme (“las normas relativas a los derechos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia”). De manera conjunta, ambas cláusulas constitucionales, como ya se anunciaba, permiten hablar de la conformación dentro del orden constitucional mexicano de lo que en el ámbito de de la teoría se ha denominado como *bloque de constitucionalidad*. Ello supone la ampliación del ámbito de interpretación y validación de las normas jurídicas a partir no sólo de la Constitución, sino también de manera complementaria de las normas internacionales relativas a los derechos humanos.

⁵⁷ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, “El Derecho como palanca emancipadora: las reformas constitucionales y los derechos sociales”, en *Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, Abril 2012, p.14

⁵⁸ *Ibidem*. p. 15.

En otras palabras, se decreta una vinculación entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos que conforma un bloque interpretativo que obliga a los jueces y demás operadores jurídicos a resolver los casos que se les presenten, utilizando ambos ordenamientos como un único conjunto normativo, sin jerarquías. Es importante recordar que el principio de interpretación conforme ha sido acompañado, también en el segundo párrafo del artículo primero *pro persone*. Este último es el que deberá ayudar a resolver posibles antinomias y discordancias entre la constitución y los tratados. Cuando, ante un caso determinado, existan dos o más posibles interpretaciones derivadas del nexo y los tratados, la autoridad deberá elegir aquella que beneficie más a la persona afectada. De alguna manera, entonces, el principio tradicional de jerarquía normativa ha sido sustituido por uno de prioridad material.

Esta reciente integración constitucional de los tratados junto con los principios de interpretación conforme y *pro persona*, tiene un relevante impacto potencial para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales. En primer lugar, porque al incorporar dentro del ordenamiento interno a todos los tratados, sin hacer distinciones, se incluyen todos aquellos que reconocen a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Con ello, el mensaje jurídico que se envía desde la Constitución hacia todas las autoridades estatales es que todos los derechos humanos, incluyendo a los DESC, gozan de la misma jerarquía que los demás derechos y todos son igualmente vinculantes. En segundo lugar, porque junto con los tratados, se incorporan un conjunto amplio de estándares internacionales desarrollados por los organismos expertos,⁵⁹ en el ámbito internacional de los derechos humanos. Dichos estándares son criterios interpretativos (jurisprudencia internacional) que ayudan a precisar el contenido de los derechos así como las obligaciones que se desprenden de los mismos. De esta manera se sientan las bases para descartar los mitos según los cuales los derechos sociales tienen contenidos difusos o imprecisos, o bien,

⁵⁹ Como el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comités de expertos de la Organización Internacional del Trabajo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

que las obligaciones que derivan de los mismos hacia las autoridades estatales no son precisas.”⁶⁰

Estas adiciones, modificaciones y notoria transformación en nuestra Constitución Política, son de gran importancia para el mecanismo de exigibilidad y efectividad de los derechos humanos, ya que anteriormente existían sesgos en nuestra norma suprema que no permitían un reconocimiento uniforme y por igual a todos los derechos que se previeron en México, sin embargo, a raíz de estas implementaciones queda precisado en nuestra norma más importante un control y una armonización muy clara acerca de todos los derechos, así como de las normas internacionales que forman parte trascendente de nuestro sistema de derechos humanos.

Asimismo, “vale la pena también detenerse en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional reformado. Como ya hemos advertido en sus primeras dos oraciones se especifican las obligaciones que las autoridades adquieren frente a los derechos y los principios que rigen a los mismos. En relación con las obligaciones se advierte que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...)”.

Hay que destacar que el párrafo comienza afirmando que todas las autoridades adquieren obligaciones y ello, como hemos adelantado, incluye a la administración pública, a las legislaturas y por supuesto, a los jueces que no podrán eludir la responsabilidad de pronunciarse en materia de derechos sociales como tradicionalmente hacían. Este postulado, pensando en los DESC, se confirma con el tipo de obligaciones que la Constitución establece.”

Por otro lado, en la última oración del tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución se desprende otro conjunto de obligaciones para el Estado cuando se verifican violaciones de derechos.

Asimismo, “adicionalmente a las obligaciones señaladas en el párrafo tercero, en el mismo artículo primero, están enunciados un conjunto de principios que

⁶⁰ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, “El Derecho como palanca emancipadora: las reformas constitucionales y los derechos sociales”, en *Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, Abril 2012, pp. 15-17.

son los que según la constitución deberán orientar a las autoridades en el cumplimiento de sus deberes. Dichos principios son los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El primero de ellos implica que los derechos son atribuidos a todas y todos, con lo que refiere la categoría (universal) de las personas que son titulares. En otras palabras, dicho principio implica que todas las personas (y no sólo algunas de ellas) son titulares y pueden ejercer los derechos y, en ese sentido, pueden alegar pretensiones equivalentes en condiciones similares.

El segundo y tercer principio-de interdependencia de indivisibilidad-implican que todos los derechos (civiles, políticos, sociales, etc.) se encuentran entrelazados de forma estrecha en una relación de interconectividad. El ejercicio de cada uno de ellos depende de que los otros también estén protegidos. En sentido opuesto, la vulneración de un derecho supone poner en riesgo a los demás.

El cuarto principio, el de progresividad, también es de enorme relevancia para los DESC. Dicho derecho está estrechamente vinculado con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que los Estados se comprometen a adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos.

Lo anterior implica que los Estados pueden establecer plazos para ir garantizando los derechos de forma gradual –no de la noche a la mañana- pero, al mismo tiempo, tienen que dar muestras de avance y mejoría, pero nunca de retroceso. Como lo ha subrayado la doctrina más acreditada en la materia: la progresividad implica no regresividad.”⁶¹

En ese sentido, debe decirse que pese a que el derecho al medio ambiente sano es un derecho de reciente inclusión en nuestro sistema jurídico, es notoria la evolución que el mismo ha ido viendo desde antes del año 1999, año en el que fue a nivel constitucional. Asimismo, trascendentes son las reformas suscitadas en el año 2012 en nuestra Constitución, ya que a través de las

⁶¹ *Ibidem*. pp.18 y 19.

mismas se han realizado uno de los cambios más importantes en la forma en la que se ha de concebir, respetar y garantizar los derechos humanos, ya que con éstas, todos los derechos tienen el mismo nivel de exigibilidad y el Estado se obliga no sólo a procurar la seguridad de las personas en el goce de sus derechos, sino también a garantizarla.

1.3. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO (DMAS)

El derecho al medio ambiente sano, es nuestro fundamento para exigir respeto por el mismo, puesto que “la humanidad se encuentra enormemente preocupada por el efecto que el cambio climático tiene sobre el ambiente, pero los datos apuntan igualmente en otra dirección: los mayores impactos se darán en la salud y bienestar de los seres humanos”.⁶²

Es por ello, que en términos generales, relativo al concepto o definición del derecho al medio ambiente sano, se debe resaltar que no es una tarea fácil. Se podría decir que la construcción de una definición es un trabajo laborioso. En el caso de las definiciones de un derecho humano, es probable que algunos elementos que la conforman sean ocupados por más de un autor, es decir, que haya coincidencia en el sentido de la definición.

Sin embargo, los teóricos enfrentan ciertas dificultades para construir una definición del derecho al medio ambiente sano puesto que es un derecho humano, que podría decirse, resulta ser una pretensión difícil de delimitar y que se podría considerar dentro de los derechos de contenido abstracto. Pese a esa situación, es importante saber que el proceso de construcción de conceptos y definiciones es importante porque de ellos podemos partir para determinar los parámetros de actuación tanto de las autoridades como de la sociedad civil.

A partir de la preocupación por el entorno, en el ámbito académico se han construido una serie de definiciones. Asimismo, en el ámbito legislativo, se han

⁶² Cambio Climático y Salud Humana; Riesgos y Respuestas. Resumen Actualizado 2008. En línea: http://www.paho.org/Spanish/D/DSpeech_WHD2008_spa.htm

elaborado normas que hacen notoria la preocupación de una sociedad por establecer parámetros que regulen actividades que claramente generan repercusiones en el medio ambiente.

También con estos parámetros se busca tener claridad en los ordenamientos relativos a la materia ambiental y consecuentemente, se espera que el contenido de un derecho exponga de manera específica, sin lugar a dudas, lo que se entiende por éste y las libertades que abarca la realización del mismo; ya que de esta manera, si alguna persona se siente vulnerada en este sentido, se presume tendrá las posibilidades o los instrumentos jurídicos que le permitan exigir lo que dicho derecho proclame.

Dentro de los diversos niveles de normatividad, en el ámbito internacional podemos encontrar varias definiciones del derecho al medio ambiente sano. Así, la primera vez que se hace alusión al derecho al medio ambiente sano es en la Declaración de Estocolmo de 1972 en donde a través del Principio 1 se establece que: *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”* y también en su Principio 2, se señala que: *“Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”*, siendo estos principios señalamientos que nos permitieron darnos cuenta de que el entorno, o todo aquello que está contenido en la naturaleza, debe ser protegido por el ser humano.

De este modo, conforme se van adoptando otro tipo de documentos de la misma naturaleza, se comienza a construir una noción más extensa del derecho al medio ambiente sano. Esto, a través de diferentes trabajos en conferencias, protocolos o declaraciones que más adelante se verán con detenimiento.

En conclusión, el derecho al medio ambiente sano sería un derecho de todas las personas y de todos los pueblos a disfrutar de un contexto natural idóneo para su desarrollo. El bien tutelado debe contener las características de un entorno adecuado –sano- para que los titulares del derecho se desenvuelvan de modo digno y progresivo, potencializando de este modo su calidad de vida.

En ese sentido, para que ese entorno idóneo prevalezca, cualquier persona debe tener a la mano tanto la información que necesita para conservarlo como el acceso a la impartición de justicia, de tal modo que no existan efectos secundarios tanto en el medio ambiente como en la salud de las personas.

1.4. RELACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO CON OTROS DERECHOS

Es importante resaltar la relación que tiene el derecho al medio ambiente sano con otros derechos. En primer lugar, podríamos decir que el medio ambiente tiene relación con un gran número de derechos tales como el derecho a la vida, el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho al desarrollo, el derecho a la vivienda o el derecho a la alimentación. Dicho de otro modo, “toda persona debe gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, que consiste en el derecho a la información ambiental, el derecho a la participación ciudadana en los procesos decisorios, y el derecho al acceso a la justicia en materia ambiental”⁶³ considerando su vínculo con otros derechos. Algunos de estos derechos en relación con el ambiente son mejor aceptados que otros, pero es indudable que de una u otra forma tienen un vínculo. En lo que a éste trabajo refiere, sólo nos ocuparemos de destacar la relación entre medio ambiente y vida; medio ambiente y desarrollo y por último, medio ambiente y salud.

⁶³ Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales de 21 de junio de 1988.

1.4.1 EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y EL DERECHO A LA VIDA

Es necesario destacar la importancia de la relación que tiene el derecho a la vida con el derecho al medio ambiente. Puesto que las circunstancias en las que un ser humano se desarrolle, o bien un sujeto lleve a cabo un plan de vida, dependerán de las escenarios y condiciones en las que el medio ambiente se encuentre, a través de todo aquello que compone el entorno; tanto factores naturales como artificiales y según las condiciones de éstos, las consecuencias de la existencia de los mismos trascenderá la calidad de vida de las personas.

Para Mercedes Franco del Pozo, el derecho a la vida es el más fundamental de todos los derechos, ya que si no hay vida, no hay existencia, y por tanto, no se tienen derechos ni obligaciones ni nada.⁶⁴ El medio ambiente hace posible la existencia del ser humano, y con ello, el derecho a la vida forma parte esencial del cuadro indispensable de derechos humanos. Por eso se recalca que el derecho al medio ambiente hace posible la vida en el planeta y posibilita, con el supuesto de la existencia de las mejores posibilidades, la realización de diferentes planes de vida y del desarrollo de las personas.

Si radicalmente se carece de circunstancias idóneas que permitan ese desarrollo, la posibilidad de vida queda eliminada o bien, si las condiciones en las que se encuentre el ser humano no son las mejores, la calidad de vida se ve mermada y el proyecto de vida que pudiese tener un individuo sería muy desfavorable.⁶⁵ Como bien algunos doctrinarios señalan, el vínculo del derecho a la vida y el derecho al medio ambiente adecuado es vital, pues no se puede pensar en la vida como un hecho si quiera posible sin una fuente de recursos que la genere, que la alimente y que la mantenga para desarrollarse según sus intereses.

⁶⁴ Franco del Pozo, Mercedes, *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Universidad de Deusto, 2000, p. 48.

⁶⁵ *Ídem*.

1.4.2. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y EL DERECHO AL DESARROLLO

El tema del desarrollo se puede abordar a través de criterios diversos. Es decir, el derecho de una persona al desarrollo puede ir de la mano con las condiciones en las que se encuentre el entorno, ya sea por cuestiones de superación académica, social, económica o simplemente un desarrollo individual dentro de la compleja estructura de una sociedad.

Sin embargo, “el derecho al desarrollo es otro de los cuestionados derechos de tercera generación y sufre las mismas críticas que el derecho al medio ambiente en cuanto a su consideración como un autentico derecho fundamental”.⁶⁶

Es cierto que en más de un instrumento jurídico se reconoce como elemento adicional, a implementar o a mejorar el referido desarrollo, como lo es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo cuarto, párrafo quinto, donde literalmente se indica que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”.

Por otro lado, también es importante mencionar que el desarrollo puede entenderse según diferentes escalas o niveles sociales que van desde la realización de acciones de un sujeto independiente, grupos sociales o bien, Estados Nación para alcanzar determinados objetivos.

La relación entre algunos derechos humanos, entre los cuales, está el derecho al medio ambiente sano, queda establecido en la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986, y la cual, cabe mencionar, considera a la persona el sujeto más importante o punto central del desarrollo, definido éste como *un proceso global económico, social, cultural, político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda población y de⁶⁷ todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa, en el desarrollo y la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.*

Si bien es cierto que el desarrollo es parte fundamental para llevar a cabo grandes planes que propicien el progreso, evolución o capacidades productivas

⁶⁶ Franco Del Pozo Mercedes, *op cit.*, p.49

⁶⁷ Párrafo 2, de la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986.

de los seres humanos y que a través de éstos, de sus elecciones y sus conductas exista una convivencia y un desenvolvimiento servil y productivo por parte de las diferentes escalas sociales, también lo es que no sólo las elecciones y las conductas del ser humano, y el ser humano propiamente; representan el elemento central y fundamental para el desarrollo, puesto que también lo son y lo representan los recursos naturales y todo el entorno natural que es la fuente principal de vida, y por consecuencia, de todo lo demás.

En ese sentido, en el presente trabajo interesa estudiar el tema de la gestión de los residuos, concretamente, avocarnos a la trascendencia que tienen los basureros en la vida en cuanto al entorno natural y al desarrollo urbano, tanto de las personas en lo individual como en conjunto, entiéndase por ésta, la sociedad. La importancia del tema de los rellenos sanitarios, es considerada para este trabajo como una etapa final necesaria que impacta directamente en el medio ambiente como en la gente, tan sólo por los niveles de toxinas que se desprenden de los residuos que se depositan en los basureros, y por el alcance que éstos tienen al ser tratados y depositados en los referidos sitios, ya que la infraestructura y la operatividad de los mismos, definirán el impacto dañino o no, al entorno en el que se desenvuelva el ser humano.

1.4.3. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y EL DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud tiene una relación muy estrecha con el derecho al medio ambiente sano. Es importante dicha relación porque las condiciones en las que se encuentra el medio ambiente, a lado de las múltiples actividades que el hombre realiza, provocan ciertas condiciones benéficas o perjudiciales y con ello puede decirse que el medio ambiente preservado de la manera más adecuada, propiciaría que la salud de las personas permanezca de forma conveniente. Con ello, la gente podría expresar que su derecho al medio ambiente sano es justiciable y comprobable en la medida en la que no haya afectaciones negativas a su persona.

Durante mucho tiempo la legislación sanitaria fue considerada como el núcleo de la legislación ambiental, ya que se entendía que ésta última se encontraba

referida de manera principal a la protección de la salud humana frente a los efectos ambientales adversos al hombre. En esa época este tema estaba reservado exclusivamente a la legislación sanitaria y ésta lo enfocaba tomando en cuenta sólo aquellos efectos que, por una parte, tenían una naturaleza patógena y por la otra, eran generados por aquel ambiente creado por el hombre que conformaba su hábitat. Así se estructuró el concepto de *saneamiento ambiental*.

Las condiciones en las que se preserve el medio ambiente son de gran importancia, ya que de ellas dependerá la forma en la que el entorno se modifique y con esto, existan probables consecuencias que puedan significar riesgos para la seguridad de la gente, es decir, para la situación que tiene cada persona en relación a su salud.

Sin embargo, es importante decir, como lo señala Raúl Brañes "...que los riesgos ambientales no se distribuyen por igual entre toda la población, pues inciden con más intensidad entre los grupos de menores ingresos..."⁶⁸ y esto nos deja clara la importancia de la relación de estos derechos y del grado de afectación que tiene en un sector de la población.

A este respecto, cabe señalar que el tema de los basureros, por ejemplo impacta directamente en la esfera de las personas más vulnerables, o en otras palabras, en la vida de aquellas personas que suelen encontrarse en zonas conurbadas que están socialmente más desprotegidas.

De hecho, se puede hacer un pequeño análisis de la relación que menciona uno de los aspectos más relevantes de los efectos del ambiente en la salud humana, por ejemplo; los factores que propician algún riesgo o enfermedad en la vida de las personas, ya sea por contaminación de las aguas, de la atmósfera, o bien, de los suelos. Cualquiera de éstas, provoca alguna patología en el cuerpo, por ejemplo; dolor de cabeza, estómago, ojos, etc.⁶⁹ Indudablemente estos ejemplos de enfermedades los podemos encontrar en gente que tiene una interacción directa o indirecta con los rellenos sanitarios.

⁶⁸ Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, universo veintiuno, 1987, p. 440.

⁶⁹ *Ídem*.

La salud y el medio ambiente son dos elementos importantes (además de otros; tales como, la vivienda, la alimentación, el vestido o la educación) que forman parte de aquello que podríamos llamar “la calidad de vida de un ser humano”. La calidad de vida podría ser entendida como las circunstancias idóneas en las que se encuentra un ser humano para desarrollar un plan de vida satisfactoriamente, siendo importante gozar de una buena salud y un bienestar notable.

Existen varios estudios que han demostrado que distintos factores han provocado un cambio notorio en el medio ambiente y con ello, algunas consecuencias han ido afectando a distintas poblaciones y en muchos de los casos los más afectados son los más vulnerables, ya sea por aspectos sociales, culturales o económicos. En este sentido podemos señalar que con base en algunos estudios, determinadas enfermedades son generadas por causa de los fenómenos ambientales que se están modificando de una manera radical, tales como el cambio climático.

A causa de este fenómeno, se generan distintas enfermedades como la diarrea, las infecciones en las vías respiratorias, distintos tipos de lesiones, y el paludismo. Otros hechos desafortunados son los decesos que igualmente son consecuencia de cuestiones ambientales. A su vez, se debe tener en cuenta que la carga de mortandad causada por factores ambientales es mucho más elevada en los países en desarrollo que en los desarrollados.⁷⁰

Cabe señalar que en el caso de los basureros o rellenos sanitarios, la recurrente situación de grupos que se enferman a causa de la operación de éstos o de la propia vida dentro de ellos, podría ser cuestionable por la complejidad del tema, sin embargo, no deja de representar un tema relevante se reitera, a causa de las enfermedades epidemiológicas que se desprenden en dichos sitios, tales como el cáncer en la piel o las de tipo respiratorio.

No sólo la afectación de manera grave a la vida por distintas enfermedades si no, la forma en la que trascienden estas condiciones en la existencia de la gente que ya no sólo hace la vida más difícil, si no que la extingue, siendo

⁷⁰ Ambientes saludables y prevención de enfermedades. Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente. Resumen de orientación. OMS.

elementos de sobra que deben ser atendidos tanto por autoridades como por parte de la sociedad desde diferentes niveles de solución.

La difícil situación que enfrentan los grupos más desprotegidos es la forma en la que estos fenómenos afectan sus rutinas diarias, en su salud y en su calidad de vida y que inevitablemente experimentan al pertenecer a un grupo social desfavorecido. Un caso de vital importancia, es el de los niños. Los niños son un grupo vulnerable y experimentan de distintas formas el cambio negativo y gradual del medio ambiente. Este sector es afectado por enfermedades que cada año cobran la vida de más de cuatro millones de infantes principalmente en los países en desarrollo.⁷¹

Es alarmante dicha cifra puesto que el número de muertes que es causado por enfermedades a causa de fenómenos ambientales, significa en primer lugar que es un problema incipiente, que las causas que generan esas muertes pueden agravarse y que se necesitan soluciones que disminuyan el daño que se está generando a la población en general con efectos que no son tan notables o aquellos que si lo son, como el caso de las enfermedades antes mencionadas.

El derecho a la salud se conecta de una manera vital con el derecho al medio ambiente ya que el grado en el que se proteja y cuide el ambiente se relaciona directamente con las condiciones de vida que tendremos para desarrollarnos en el futuro.

Si no se llevan a cabo las medidas correctas para convivir en espacios naturales en los que habitamos, difícilmente el aire que respiramos, el suelo en el que vivimos, o el agua que bebemos serán los más idóneos para permanecer en el confort que se desea. A la larga lo que menos habrá, serán buenos resultados para la vida futura tanto para nosotros como para las generaciones que están por venir.

El medio ambiente y la salud están vinculados ineludiblemente y la gente tiene razones para exigir que tanto el primero como el segundo estén debidamente procurados y protegidos. No se pueden garantizar de otra forma que no sea por

⁷¹ *Ídem.*

vías legales, y en su caso, si el derecho tiene lagunas, se pueden corregir con esfuerzos sumados por parte de diferentes sectores de la sociedad, comenzando por mejorar la manera de vivir de la gente, enfocándola cada vez más hacia los hábitos de la limpieza y con ella, el cuidado del entorno.

“Este cuadro de la contaminación, y sus efectos nocivos a la salud humana, es más grave aún por la presencia de sustancias químicas tóxicas que concurren a provocar un conjunto de efectos entre los cuales se encuentra el cáncer.”⁷²

Así la relación entre el medio ambiente y la salud interesan debido a que diversos factores como los residuos y la operación de rellenos sanitarios representan una importante fuente de toxinas que modifican el medio ambiente y por ende, a la salud de la gente.

Por otro lado, en el ámbito internacional, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) una tercera parte de las enfermedades está causada por la degradación del medio ambiente⁷³. Esta cifra es importante por el hecho de mostrar que ambos derechos, tienen una repercusión muy aguda en la forma y calidad de vida del ser humano y que sin la procuración de éstos dos derechos, no se logra el desarrollo de una vida adecuada.

Uno de los puntos más importantes a mencionar es que el cambio climático y la generación de enfermedades a causa del mismo. Este, es un hecho de gran peligrosidad en la vida del hombre y muy especialmente en la vida de los más vulnerables.

Este tipo de reflexiones nos permite darnos cuenta del alcance de las acciones perjudiciales al medio ambiente y que en consecuencia de éstas, también habrá daños irreversibles en nosotros. Conforme avanza el proceso tanto de desarrollo como de tecnología también avanzamos en un proceso de detrimento a la misma sociedad y no menos importante, el entorno del cual formamos parte. La relevancia de los temas que tienen relación con el medio ambiente y en especial el medio ambiente para efectos del presente trabajo y que se abordaran con mayor detenimiento en otros capítulos, será un tema base para el desarrollo del análisis de la basura y la repercusión de la misma

⁷² *Ídem.*

⁷³ Cfr. Comunicado de la OMS de fecha 9 de mayo de 2002.

en la salud de las personas y lo que es más importante, el cómo enfrentar, denunciar y para ese daño generado.

1.5. IMPORTANCIA DE LA INTER-RELACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO CON EL DERECHO A LA SALUD.

El derecho al medio ambiente sano tiene una especial y relevante relación con el derecho a la salud. Podemos señalar que la importancia de éstos radica en el modo y circunstancias en las que el ser humano se desarrolla, ya que su entorno se verá afectado en la medida en la que el ser humano perjudique o no la naturaleza puesto que ésta aporta recursos que son explotados y de los cuales vivimos, y en ese sentido, si los recursos no están limpios o implican algún peligro, el ser humano se encuentra en riesgo.

Así, “las condiciones ambientales pueden generar un gran número de riesgos para la salud humana”⁷⁴. Este entorno es precisamente el que le proporcionará los elementos suficientes para colmarse de condiciones que lo coloquen en un estado de salud o enfermedad.

Es decir, un basurero con ciertas características que opere en ciertas condiciones, será una fuente de epidemias que desarrolle una atmósfera nociva, o bien, será una fuente que dote a la sociedad de un servicio necesario que dé tratamiento al ciclo innegable de los desechos urbanos.

En ese sentido, “uno de los aspectos más relevantes de de los efectos del ambiente en la salud humana, está constituido por los que se derivan de la contaminación de las aguas, que explican una parte importante de las infecciones gastrointestinales.

Lo mismo ocurre con las diversas formas de contaminación del suelo.”⁷⁵ Derivado de la observación de este tipo de consecuencias que se han suscitado en distintos medios naturales, todos estos en su mayoría a causa de acciones realizadas por el hombre, se puede apreciar que las condiciones en

⁷⁴ Brañes, Raúl, *op cit.*, p. 440

⁷⁵ *Idem.*

las que se encuentre el entorno genera una atmósfera de salubridad o enfermedad entre las personas. Sin embargo, como bien dice el Dr. Raúl Brañes, los efectos nocivos del ambiente en la salud humana, son difícilmente medibles⁷⁶, por lo que aun sabiendo que es difícil determinar el grado de repercusión en la salud de la gente, y también complejo explicar la relación de estos dos derechos, podemos dar una serie de ejemplos que ilustran los factores que desarrollan patologías en la vida de la gente, tal es el caso de “la inadecuada disposición de excretas humanas que es fuente de enfermedades transmisibles en las zonas donde radican los grupos de más bajos ingresos.”⁷⁷

Esta situación como muchas otras en la escala desigual de las posibilidades económicas y sociales de las personas, preocupan por el solo hecho de saber que la forma de vida de alguien no puede ser y continuar de un modo tan abandonado y desfavorecido, sabiendo que su calidad de vida es mermada por las condiciones en las que se encuentra su entorno.

En el caso de los basureros, no sólo son las heces fecales humanas o animales que abundan, o los líquidos lixiviados que se infiltran en el subsuelo o el desarrollo de problemas respiratorios los que inquietan en la estabilidad de un espacio habitable, sino el modo progresivo en el que poco a poco deteriora cada segmento del medio natural y social.

Por ejemplo, la contaminación de la atmósfera, que por su parte provoca todo tipo de complicaciones en el aparato respiratorio, contribuyendo al incremento que se observa en las enfermedades respiratorias agudas, así como en los ojos, la piel, etc⁷⁸ y muchas de éstas se complican por las condiciones socioeconómicas de las cuales hacíamos mención antes, por lo que si bien es cierto que algunas circunstancias salen del alcance de la gente para colmarse de una salud pretendida, también lo es, que ciertas acciones que son llevadas a cabo por la misma gente o por terceros, afectan directamente en la salud sin que nadie haga algo para detener aquel daño. En el caso de los basureros ¿de qué modo y quien puede hacer algo al respecto?

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

En ese sentido, podemos añadir como afectación la disminución de la capacidad visual, obstrucción pulmonar, ya que la gente sufre los efectos de los gases o el humo de las fábricas; así, otra enfermedad que llama la atención es la diarrea, o los diferentes tipos de patologías que se pueden generar a causa de los residuos o contaminantes ante los cuales estamos expuestos, como en el caso de la gente que vive cerca de fabricas, de ríos contaminados, en ciudades con elevados índices de smog, o cerca de los basureros. Aunque no toda la gente vive cerca de basureros o en ellos, el daño se puede producir en las zonas aledañas.

Asimismo, la contaminación por ruido, que es un tanto ignorada y tal vez poco observada por la gente, también genera cierto daño, como la sordera temporal o definitiva, y una serie de trastornos fisiológicos y psicológicos⁷⁹.

No se puede pensar que la relación del medio ambiente y la salud no existen, pues con algunos de los hechos susceptibles de apreciación por la sociedad se han realizado estudios o análisis en los que se establece que existe una vinculación del medio ambiente y la salud. Por ello, se debe poner especial atención e interés en resguardar las condiciones que permiten los ciclos naturales y no alterarlos con agentes externos que son creación del hombre, pues estos a la larga, como se ha podido apreciar, también alteran la vida y la salud de la gente además del entorno natural.

Cada una de las acciones emprendidas por un sujeto suma en conjunto la generación de un ambiente perjudicial, tanto en el aire como en el suelo y agua que propicia enfermedades o bien, en un sentido positivo, un ambiente sano que genere la posibilidad de allegarse de elementos naturales que le den alimento y vestido en la vida de una ciudad.

Por ello, es importante destacar que estas situaciones son alarmantes, pues alcanzan a afectar a un gran número de personas que se encuentran en condiciones muy desfavorecidas, y no es sencillo apelar al derecho a un medio ambiente sano o a un derecho a la salud puesto que es difícil el acceso de los mismos para las personas que se encuentran en esferas sociales más desafortunadas.

⁷⁹ *Idem.*

Muchas injusticias suscitadas en algunos sectores de la sociedad, como la gente de escasos recursos, podría no cambiar y mantenerse del mismo modo durante décadas si no se hace algo al respecto.

Así la indiferencia con la que se manejan estos temas y la forma en la que son tratados para satisfacer otro tipo de intereses, resulta ser lo más grave, además de existir gente que saca provecho de los deshechos como se hace en los basureros, no podemos ignorar, que no sólo la gente que es ajena a este tipo de condiciones es la que saca provecho de esta situación, sino los propio “pepenadores” ya que encuentran un bien “menor” sobre uno mayor, es decir, el dinero por encima de la salud.

En el caso de los basureros, la gente que vive de la basura y la que resiente a distancia las consecuencias de ésta, no cambian el rumbo de sus vidas a veces porque no pueden, otras porque nos les interesa o porque simplemente no saben cómo.

Así, la importancia de dichos derechos radica en que existe un gran vínculo entre la salubridad y el disfrute del derecho al medio ambiente sano, ya que si no existe el acceso a una debida impartición de justicia, difícilmente se logrará disfrutar de un medio ambiente sano y una salud idónea, cuyo resultado sería una calidad de vida digna.

Después de una serie de premisas y ejemplos que ilustran al lector sobre los distintos factores que afectan a la gente y al medio ambiente, la intención de este trabajo es señalar que, aunque el medio ambiente y el derecho a la salud son derechos importantes y reconocidos de manera universal así como en nuestra Constitución, hace falta destacar o bien, señalar los instrumentos con lo que cuenta el sistema jurídico mexicano para garantizar de modo efectivo, y la exigencia de la protección a los mismos, pensando en todas las personas, pero principalmente en aquellas personas que vivan en ciertas condiciones en o cerca de un basurero y que les produzca un menoscabo en su esfera jurídica.

CAPITULO II

LA BASURA EN EL ENTORNO DE LOS CAPITALINOS

“Puede considerarse a la basura como el metabolismo de una región, y va a reflejar las características políticas, sociales y culturales de la gente que habita esa región. (Liptak, 1974)”.⁸⁰

2.1. BASURA. UNA APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO.

La basura, es sin duda unos de los fenómenos que llama la atención en cuanto a su aprovechamiento, manejo, conflictos, y disposición que se generan desde el momento de su existencia. La basura, cuando es considerada como tal, comúnmente es percibida como un “algo” inútil. Ésta recibe distintas denominaciones dependiendo del sector en donde sea conocida, tratada o estudiada. Por ello, podemos señalar algunos términos como, “residuo”, “desecho”.

Los residuos sólidos comprenden todos los desechos que provienen de actividades animales y humanas, que normalmente son sólidos y que son desechados como inútiles o superfluos. El término *residuo sólido* comprende tanto la masa heterogénea de los desechos de la comunidad urbana como la acumulación más homogénea de los residuos agrícolas, industriales y minerales.⁸¹

Esto quiere decir que la basura como desecho constante e inevitable del ciclo de la vida, no se puede erradicar, pero es importante saber cuál es su ciclo y aunque pareciera un proceso lógico y lineal, no necesariamente debe funcionar

⁸⁰ Citado por López, Rocío, en “El efecto de los basureros sobre los suelos” *Omnia*, México, D.F., marzo, 1989, Vol. 5, No. 13-14, p.65

⁸¹ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al., *Gestión Integral de los residuos*, España, Mc GrawHill, volumen I, 1994, p. 3

de modo que ocasione daño. La generación de basura es inevitable, pero el impacto del daño al medio ambiente y a las personas, si se puede cambiar.

De modo relevante, aunado a la evolución y crecimiento de residuos, es preciso mencionar que los mismos existen desde que la humanidad tuvo lugar en el planeta tierra, es decir, desde épocas muy primitivas, los seres humanos y los animales han utilizado los recursos de la tierra para la supervivencia y la evacuación de residuos. En tiempos remotos, la evacuación de los residuos humanos-y otros-no planteaba un problema significativo ya que la población era pequeña y la cantidad de terreno disponible para la asimilación de los residuos era grande.⁸²

Por lo que se podría decir que el proceso de la generación de estos residuos se volvió más grande y complicado con el paso del tiempo, debido al proceso natural del crecimiento de la población y de las necesidades de esos grupos sociales a lo largo del mundo.

Los problemas de la evacuación de residuos pueden ser trazados desde los tiempos en los que los seres humanos comenzaron a congregarse en tribus, aldeas y comunidades, y la acumulación de residuos llegó a ser una consecuencia de la vida. El hecho de arrojar comida y otros residuos sólidos en las ciudades medievales –la práctica de tirar los residuos a las calles sin pavimento, carreteras y terrenos vacíos- llevó a la reproducción de ratas, con sus pulgas respectivas, portando éstas la plaga bubónica. La falta de algún plan para la gestión de los residuos sólidos llevo a la epidemia, la plaga y la muerte negra, que mató a la mitad de los europeos del siglo XIV, causando muchas epidemias subsiguientes con altos índices de mortalidad⁸³.

El caso de Londres es una ciudad que siglos atrás fue un lugar inmerso en la suciedad, enfermedad y orines que se encontraban alrededor de las calles de la ciudad. Así, en Londres por la cantidad de gente y los inexistentes métodos de limpieza, desataron catástrofes de mugre, muerte, y miseria, así que debido a los desechos y la suciedad se generó una gran epidemia que generó una

⁸² *Ibidem*, p.5

⁸³Cfr. Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, Mc Graw- Hill, España, 1994, p.5

revolución, la llamada Revolución industrial, de tal modo que las autoridades medievales enfrentaban una *guerra sucia*. Así, el antecedente de la incontable basura que existía en Londres es un excelente ejemplo para ejemplificar que en esa antigua ciudad en el siglo XIV, las construcciones precarias y los comercios que daban a la calle, entre el Río y las paredes romanas, se creó una incipiente idea de prosperidad sin considerar el futuro que se avecinaba entre tanta podredumbre, ya que habían muchos desechos de animales, restos de animales –alimentos- que ya no se comían, orinas y demás desechos que eran arrojados a la calle, los cuales eran pisados por todas las personas, y durante mucho tiempo las calles no se limpiaron, El Río Támesis, también fue un gran bote de basura y gran depósito de excretas humanas y animales, por lo la catarsis social y sanitaria fue un desafío evidente para aquella sociedad⁸⁴.

En esa lógica, no fue hasta el siglo XIX cuando las medidas de control de la salud pública llegaron a ser de una consideración vital para los funcionarios públicos, quienes empezaron a darse cuenta que los residuos de comida tenían que ser recogidos y evacuados de una manera sanitaria (ya fuera por la imposición de multas que no frenaba la suciedad y la creación de oficios que consistían en recolectores de estiércol, y los llamados *gumfarmers*, quienes limpiaban alcantarillas)⁸⁵ así como que se controlara a los roedores y a las moscas, los vectores sanitarios.⁸⁶

Ése pasaje histórico es importante puesto que la organización y la metodología, la infraestructura y el apoyo económico utilizados para llevar a cabo un adecuado sistema de gestión de residuos, va a determinar por mucho el progreso y el grado de afectación de la sociedad si el tratamiento de esos residuos no se llevan a cabo de la manera más cuidadosa, procurando el aprovechamiento de ese material para la misma gente, para la economía de un país, y más aún, del bienestar de una sociedad.

⁸⁴ “Londres Medieval” del Documental *Ciudades sucias*. Discovery Channel. En línea: <http://www.youtube.com/watch?v=p5uBhnMhi5Y>

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Cfr. Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, McGraw- Hill, España, 1994, p.5

Todo ello, nos lleva a hacer consciencia de que la generación de residuos o lo que se conoce como basura, es una consecuencia directa e ineludible de vida misma.

La basura es el “subproducto económico no plenamente integrado al mercado y a la economía formal, aunque en los hechos su transformación en dinero es ya bastante conocido. Así, los consumidores industriales, sindicatos, pepenadores, transportistas y, en general, casi todos los que en algún momento tienen que ver con su generación, recolección y disposición funcionan con implacable racionalidad económica”.⁸⁷

Para el problema que representa la gestión de residuos se requiere mayor conciencia y responsabilidad. Se trata de un problema que obedece a una falta de cultura y cooperación por parte de la población en su conjunto, con lo cual, al no cuidar el modo en el que nos deshacemos de nuestra basura, el medio ambiente y el lugar que habitamos se ve amenazado.

En ese sentido, si el sistema de gestión de residuos y la operación de un basurero son medulares, no sólo se necesita hacer comparaciones con modelos utilizados por países desarrollados, o países que se encuentran en la misma situación que la nuestra, puesto que a pesar de que las formas o soluciones que copiemos de otros países sean buenos proyectos, la realidad es que México tiene necesidades propias y diferentes.

Por lo tanto, si se considera que México es un país en vías de desarrollo que actualmente sigue teniendo rellenos sanitarios para la descarga de grandes toneladas de basura, es trascendental saber que “...tendremos que explorar caminos económicamente posibles y socialmente aceptados...”⁸⁸ puesto que contamos con diferentes factores económicos, políticos y sociales que hacen de la solución, una meta difícil de alcanzarse.

El incremento de basura en las ciudades y la dificultad en ocasiones para darle tratamiento se debe a múltiples factores, tales como: el incremento de la población humana, la agregación de la población en extensas áreas urbanas, el

⁸⁷ Quadri de la Torre, Gabriel, “Basurología”, *Examen*, México, D.F., 1995, Vol. 6, No. 68, enero, p.46.

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 47.

incremento de artículos desechables y de sociedades complejas e interdependientes, funciones jurisdiccionales obsoletas en el manejo de los desperdicios, comportamientos sociales inconscientes, donde se piensa que los desperdicios se pueden tirar impunemente, la tecnología, la modernidad en general, la creencia de que es mejor usar materiales nuevos que reciclar los ya usados⁸⁹, el aprovechamiento económico de objetos tales como la basura para diferentes núcleos sociales, la fuente de trabajo que representa para gente que no encuentra oportunidad en ningún otro lado y la viabilidad económica que significa este *modus vivendi* para algunos de los que trabajan entre basura, llámense basureros.

En México, es necesario estar conscientes de los elementos que necesitamos para resolver el problema de la basura, pese a que el tema sea tan complejo, no podemos continuar del modo cuestionable como lo hacemos, pues es bien sabido que “en México están desarticulados los sectores que debieran encontrar métodos integrales para estabilizar sus componentes contaminantes y obtener provecho de ella, como es la obtención de gas combustible para generar energía eléctrica, materiales para enriquecer la tierra y productos reciclados.”⁹⁰

Un claro ejemplo de cómo se puede concebir la generación y ciclo de la basura es que en nuestra sociedad que se desenvuelve a través de la tecnología, genera invariablemente basura, la cual es generada al principio del proceso de producción, empezando con la minería de materias primas. Es decir, los productos que a diario consumimos y que son una “necesidad” en nuestra vida, son originados por un material primario del cual se podrá extraer todo el beneficio económico, político y cualitativo que proporcionará cierto número y cierta situación de comodidad y diversos tipos de satisfacción. Ésas, las llamadas materias primas, dejan posteriormente una cierta consecuencia, los “escombros”, que son dejados después de la operación de minería abierta y

⁸⁹ López, Rocío, “El efecto de los basureros sobre los suelos” *Omnia*, México, D.F., 1989, Vol. 5, No. 13-14, marzo, p. 65.

⁹⁰ Tena, Gerardo, “La basura, recurso desperdiciado”, *Ciencia y Desarrollo*, 1995, Vol. 21, No. 121, marzo-abril, p.88.

que son conocidos por todo el mundo.⁹¹ Aquí podríamos identificar un tenue inicio y fin del proceso de utilización y desechamiento de un algo, antes de que los productos de las materias primas lleguen a convertirse en un objeto más de aprovechamiento para las urbes y posteriormente, un desecho, es decir, un residuo.

Así pues, se podría decir también que el Estado al idear cierto método para el tratamiento de la basura debe tener considerados todos los factores que pueden ser perjudiciales no solo para las personas que viven de la basura o los que trabajan en el servicio público, sino también en aquellas personas que viven en situaciones de extrema marginación en zona aledañas a los basureros.

En el caso mexicano, la sociedad ha emprendido una mejora en la gestión de los residuos y ha buscado nuevos sitios donde colocar los desechos. Sin embargo, esta situación es compleja, y nos lleva a pensar que el problema de la basura no se resuelve con nuevos sitios para depositar grandes cantidades de basura, puesto que el problema de afectación al entorno y a la gente que tiene contacto con los desechos dentro de los basureros, en ambos casos sigue siendo el mismo. En este sentido, a diferencia de los residuos vertidos a cursos fluviales o a la atmósfera, los residuos sólidos no desaparecen. Donde se tiran, es donde se encontrarán en el futuro.⁹²

2.2. LA BASURA COMO FENÓMENO DE AFECTACIÓN A LA SALUD DE LAS PERSONAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO.

Se dice que no fue sino hasta finales de los años cincuenta que el tema de la basura comenzó a cobrar una importancia que transcendía en definitiva en los países desarrollados; sin embargo, al parecer, el verdadero inicio a un nivel mundial de los estudios sobre la problemática que se desprende de la basura, se sitúa a principios de los años setenta, comenzando a ver también la

⁹¹ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, Mc Graw- Hill, España, 1994, p.6

⁹² Ídem.

situación de países no industrializados como Tailandia, Sri Lanka, Senegal, Egipto, Taiwán, Perú, China, Colombia, entre otros.⁹³

Curiosamente, de manera paralela, en esta década se daba inicio a movimientos y posturas que expresaban el interés de sectores de la sociedad por emprender acciones positivas respecto del medio ambiente.

Un claro ejemplo de esto es el instrumento jurídico consistente en la Declaración de Estocolmo, concretada en el año 1972 y el primero de su especie para pronunciarse acerca de la preocupación en torno al medio ambiente.

Es importante saber que existió una imperiosa llamada de atención a resolver el problema de la contaminación, pues ello llevó a la necesidad de pensar en estrategias que permitieron proteger al medio ambiente y con ello también se tuvo como consecuencia protegernos a nosotros mismos de los efectos que pudiera ocasionar el atentar contra la naturaleza.

Así, la contaminación en el aire, suelo y agua, trajo aparejadas consecuencias terribles, tales como enfermedades respiratorias, auditivas, en la piel, etc. Por ello, fue preciso y sigue siendo importante frenar aquellos factores que tienen un impacto terrible en la salud de la gente.

En cuanto al suelo, por ejemplo, es de resaltar que en los lugares en donde se hace el depósito de basura se crea un gran foco rojo de insalubridad y peligro tanto para la gente que vive entre la basura como para la que vive en las cercanías.

Aunado a eso, entre la sociedad, especialistas, sociólogos y “autoridades de la salud pública han demostrado que entre las ratas, las moscas y otros transmisores de enfermedades se reproducen en vertederos incontrolados, tanto como en viviendas mal construidas como en instalaciones de

⁹³ Castillo Berthier, Héctor, “La sociedad de la basura” *Ciencias*, México, 1990, No. 20, Octubre, p. 26

almacenamiento de comida, y en muchos otros lugares donde hay comida y cobijo para las ratas y los insectos asociados a ellos. ⁹⁴

Con esta situación, las condiciones ante la vida se vuelven muy complejas, independientemente del mal empleo de elementos e infraestructura de la gestión de la basura, y se produce como hemos venido apuntando la afectación y los daños en la salud de las personas, los cuales son irreversibles, y se vuelve necesario emprender acciones que detengan ese daño del que hemos hablado.

En relación con ello, dentro de las etapas de recogida, tratamiento y depósito de basura, se encuentra como última etapa el depósito de la basura en los llamados rellenos sanitarios que son un lugar de suma importancia para el derecho al medio ambiente sano dentro del catálogo de derecho fundamentales, puesto que en torno a ellos se conforma uno de los núcleos sociales más vulnerables y marginales de la sociedad.

2.3. SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE BASURA (ESQUEMA GENERAL)

El sistema de recolección de basura funciona como cualquier otro ciclo. En este caso, sacar la basura parece algo sencillo; puede dejarse en la calle, arrojarse a un terreno baldío, entregarse a un camión recolector o dársela directamente al barrendero que limpia la calle y que por una cantidad de dinero pasara regularmente a fin de que el ciudadano no acumule desechos y este no deje de percibir ese ingreso.

Así, en México, la recolección de basura puede iniciar con un sujeto que pasa con su “carrito de basura” (que son dos tambos de 200 litros cada uno, sobre una base metálica con ruedas) se dirige hacia donde se encuentra el camión recolector de su zona para vaciar en él el contenido de su carrito.

⁹⁴ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. Gestión Integral de los residuos sólidos, Mc Graw- Hill, España, 1994, p.5

El chofer del camión sabiendo que el barrendero ha recibido “gratificaciones” de los vecinos por llevarse la basura, le pedirá también un parte de ellas para dejarlo que tire su basura en el camión y para que, de esa forma, vaya a recoger más basura y mas gratificaciones.

En el camión de basura van normalmente el chofer y dos ayudantes que se conocen como “macheteros”. Los tres pagados por el gobierno. Estos últimos ayudan a vaciar los botes de basura al interior de los camiones, sin embargo, además de los macheteros siempre van dos o tres jóvenes mas que se conocen como “voluntarios”, debido a que no reciben ningún pago especifico y a que su labor es libre y voluntaria.

Entre los macheteros y los voluntarios van recibiendo la basura de las casas que hay en su ruta de recolección.

Cuando el camión termina su viaje lleva ya clasificada principalmente en orgánica e inorgánica además de ser desde este punto “pepenada”. Una parte de la basura y el dinero que sale de esta labor, se reparte en partes proporcionales entre el chofer, los macheteros y los voluntarios.

Entre las rutas de los camiones hay casas habitación, centros comerciales y pequeñas industrias (panaderías, tiendas de abarrotes, talleres mecánicos, restaurantes, hoteles, etc.) de los cuales se recaba una cuota que es acordada directamente con el chofer, quien se queda con la mayor parte de las ganancias y reparte un 25 ó 30% entre los macheteros y algunas veces también entre los voluntarios.

Posteriormente, el camión se dirige una de las estaciones de transferencia que hay en la ciudad en donde es llenado un tráiler con la capacidad para recibir de 20 a 25 toneladas de basura, provenientes de varios viajes hechos ya por los camiones. Del mismo modo que el chofer del camión, el del tráiler exigirá una cuota a los choferes de los camiones, sabiendo que de no hacerlo no podrán vaciar su camión para regresar a su ruta.

En la estación de transferencia también se le da una “repasada” a la basura que llega pero ese negocio ya es de los empleados de la estación que están dirigiendo las maniobras de entrada, descarga y salida de vehículos.

Cuando el tráiler esté lleno sale de la estación de transferencia para dirigirse al relleno sanitario correspondiente para depositar los desperdicios.⁹⁵

Se podría decir que en términos generales, el ciclo de la basura generada empieza en cualquier sitio de la vida cotidiana y concluye lejos de las urbes (en el mejor de los casos). Sin embargo, aún después de ser depositada la basura en los rellenos sanitarios, no se debe dejar de lado que el negocio de la basura no concluye en el depósito de la misma, sino que continua dentro del basura ya que el propio basurero esta dividido en tramos o zonas (que se encuentran a cargo de un “cabo” que a su vez tiene bajo su mando a un número determinado de familias de pepenadores; él decide a que familia le corresponden los viajes que van llegando a su tramo o zona), de las cuales los pequeños y grandes grupos ahí existentes, pepenan la basura que variará dependiendo de la zona económica de donde provengan los desechos. De este modo los pepenadores aprovecharan los artículos que vengan en mejores condiciones o que tengan aun más valor respecto de los desechos que deposite otro tráiler que venga de una zona económica baja.⁹⁶

2.4. LOS RELLENOS SANITARIOS (BASUREROS)

Siguiendo con el orden de ideas del subtema inmediato anterior, dentro de las etapas que existen para el ciclo de los desechos, esta la recolección de basura, el tratamiento y depósito de basura en diferentes sitios a lo largo del Estado mexicano.

Los rellenos sanitarios que son los sitios de última parada de la basura, es decir, la última etapa del ciclo en el que se trata y selecciona la basura. Estos sitios pueden significar un éxito en la actividad de depósito último de basura, entendiendo que ésta ya no es aprovechable y no puede ser explotada para ningún propósito, motivo por el cual es alejada del ser humano al no ser de utilidad, sino de modo opuesto, trae consecuencias dañinas a las personas.

⁹⁵ Castillo Berthier, Héctor, “La sociedad de la basura” *Ciencias*, México, 1990, No. 20, Octubre, p. 26

⁹⁶ Ídem.

Los rellenos sanitarios, han recibido distintos nombres, tales como: basurero (el más común); vertedero, tiradero -a cielo abierto-, relleno sanitario o destino final. Curiosamente, de entre todos los métodos, “los más frecuentemente utilizados para la evacuación final de los de los residuos sólidos a principios del siglo XX eran:1) vertido en la tierra; 2) vertido en el agua; 3) enterrar arando el suelo; 4) alimentación para los cerdos; 5) reducción e, 6) incineración. No todos estos métodos fueron aplicables a todos los tipos de residuos. Se enterraron los residuos de comida y las barreduras de la calle, mientras tanto la alimentación para los cerdos y la reducción fueron utilizados específicamente para los residuos de comida⁹⁷, y pese a que dichos métodos existieron para el procesamiento de la basura, con el paso del tiempo, se pensó que el relleno sanitario suponía una estrategia útil, montada de manera segura y económica para la sociedad; sin embargo, ya no existe esta posibilidad para nuestro país, así como dejó de existir para países desarrollados donde también fue adoptado como un modelo hace algunas décadas.

Pese a que consideramos que se debe cambiar la operación dentro del depósito final de residuos, entiéndase basureros, es importante saber en qué consiste dicho método y como se selecciona el sitio ya que “...los factores para la localización de tiraderos han sido por lo general arbitrarios, pues no se considera su impacto ambiental. Se imponen elementos como el valor y la capacidad del predio, junto con los intereses políticos dominantes (a quien se quiere favorecer con la localización) y los derivados de los factores “estéticos” (que el tiradero no se encuentre a la vista de los turistas, las clases media y alta). Estos factores sin duda tienen un peso mayor en la ubicación de los tiraderos que el riesgo ecológico que se impone al ambiente circunvecino, lo cual significa que las consideraciones ecológicas no han tenido y aun no cuentan suficientemente en el diseño y operación de tales sitios.”⁹⁸

Cabe resaltar que la elección del relleno sanitario, en el caso mexicano tiene como sustento la norma oficial mexicana NOM-083-ECOL-2003, sin embargo, para Rocío López, es fundamental decidir un lugar adecuado para el propósito

⁹⁷ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, Mc Graw- Hill, España, 1994, p.8

⁹⁸ Restrepo Iván, Bernaché Gerardo, et al., *Los demonios del consumo.(Basura y contaminación)*, México, CENTRO DE ECODESARROLLO, 1991, p. 52

del relleno, esto para conservar y mantener en un sitio alejado de la urbe, objetos tóxicos e inservibles ya para la sociedad, tomando en cuenta que los mantos freáticos estén por debajo de los 3 metros de profundidad, que tenga acceso adecuado en cualquier época del año y que no afecte a la población aledaña al área elegida. También deberá impermeabilizarse la superficie del área elegida, para evitar el escurrimiento de los lixiviados a las capas del subsuelo y aguas subterráneas, teniendo también una trampa que atrape a los propios lixiviados; asimismo, deberá contar con barreras laterales que impidan el movimiento del biogás hacia los terrenos aledaños, así como un sistema que permita su captación y evite su acumulación⁹⁹, ya que problemas con los gases que se desprenden de la basura de los rellenos, como la expansión del olor y la permanencia de gases como el metano.

Tal es el caso de Santa Fe, que como es del conocimiento de algunos, este sitio algunos años atrás, fue un basurero, y pese a su operación por largo tiempo, la selección del sitio y el cierre del mismo, una vez transcurrido el tiempo del fin de vida útil, existen algunas consecuencias tóxicas que afectan a la gente que habita dicho sitio y en las cercanías.

La selección del sitio de un basurero y apegarse al cumplimiento de la normatividad es de gran trascendencia. Ya que para la salud de la gente que vive cerca de los basureros así como para los que trabajan en un radio cercano, depende de cómo se operé dentro del mismo considerando el alcance de los desechos vertidos en un lugar que solía ser un basurero.

Así, “tiraderos capitalinos como los de Santa Fe, Santa Cruz Meyehualco y San Lorenzo Tezonco ocasionaron múltiples problemas ecológicos; por ejemplo, San Lorenzo Tezonco, (en la Delegación Iztapalapa), fue ubicado cerca de una batería de pozo para agua potable, la cual fue contaminada según reportes de las autoridades y colonias.

El tiradero de Santa Fe (en la Delegación Álvaro Obregón), provocó una fuerte alteración en el ambiente pues en sus 28 años de servicio se llegaron a depositar en él, cerca de 20 millones de metros cúbicos de basura y se

⁹⁹ López, Rocío, “El efecto de los basureros sobre los suelos” *Omnia*, México, D.F., 1989, Vol. 5, No. 13-14, marzo, p. 67.

convirtió en el principal foco de infección de la zona por la emisión de olores desagradables, la proliferación de fauna nociva, la contaminación del suelo y cuerpos de agua.

Por lo tanto, se debe considerar que en los tiraderos se deposita casi cualquier tipo de desecho, desde los domésticos hasta los residuos industriales peligrosos. En algunos del Distrito Federal y su zona metropolitana, los residuos contaminantes de origen industrial han formado lagunas altamente peligrosas, reportadas en diversos medios. Castillo Berthier (1984) se refiere a estas como “lagunas de descomposición” y relata como algunos residentes del ex-tiradero de Santa Cruz Meyehualco sufrieron quemaduras graves cuando entraron en contacto con las sustancias ahí presentes. En realidad estas no se forman por la descomposición de materia orgánica: son lagunas de lixiviados que inundan las áreas del tiradero; también son concentraciones de residuos líquidos altamente contaminantes que fueron depositados directamente en los suelos. Otro caso, conocido como el “chocolatazo”, ocurrió en el municipio de Tlalneplantla, estado de México, donde veinte niños y dos adultos sufrieron quemaduras hasta de tercer grado al entrar en contacto con residuos, al parecer de materiales filtrantes con algún contenido de grasas, que al mezclarse alcanzaron una temperatura de 600°C y formaron una zona pantanosa en este tiradero clandestino (Diario Excélsior, julio 20, 1984; Ortiz et al, 1987).¹⁰⁰

En conclusión, señalamos que en México, han existido más de una docena de tiraderos funcionando en promedio entre 10 y 30 años de vida útil. El basurero más grande que había existido en la ciudad, fue el basurero de Santa Cruz Meyehualco, que peculiarmente el basurero que le antecedió al basurero Bordo Poniente por su gran capacidad de almacenamiento, el basurero Meyehualco, estuvo situado al oriente de la ciudad, en la delegación Iztapalapa. Inicio sus actividades en 1948 y fue clausurado en 1983. Tuvo una vida útil de 35 años y fue manejado como un tiradero a cielo abierto.

¹⁰⁰ Restrepo, Iván, et al., *Los demonios del consumo.(Basura y contaminación)*, México, CENTRO DE ECODesarrollo, 1991, p. 54

Dos años después en 1985, fueron colocadas las instalaciones del Bordo Poniente. Sin embargo, el basurero de Santa Cruz Meyehualco no fue el único de los rellenos sanitarios más conocidos en la ciudad de México, entre ellos resaltan el de Santa Fe, Santa Catarina, Cerro de la Estrella, Milpa Alta y Álvaro Obregón.¹⁰¹ Empero, siguen operando tiraderos con diferentes deficiencias que no se han resuelto a falta de organización, planeación y compromiso por parte de toda la sociedad. Tal es el caso de relleno sanitario, que ya se refirió antes, el Bordo Poniente del Ex lago de Texcoco, con una vida útil que caducó hace ya varios años y que se presume sería clausurado en el año 2011. Este basurero es el tema central de esta investigación y será abordado a profundidad en el siguiente capítulo.

2.5. EL PROBLEMA QUE REPRESENTAN LOS BASUREROS AL CABO DE SU VIDA ÚTIL A LO LARGO DEL MUNDO.

La basura en general, es un asunto que concierne a todos. Una consecuencia real e ineludible en el ciclo de las personas en su día a día. El consumo, las necesidades de alimentarse, vestir o usar en general, son llevadas a cabo de forma constante y permanente hasta que esos ciclos concluyan. Sin embargo, pocas son las veces que nos ponemos a pensar en cuál es el destino de toda aquella basura que desechamos al vivir. De algún modo u otro, vivimos de forma irrenunciable para generar basura.

De forma muy peculiar, este tema es abordado por Tammemagi Hans en el libro *The Waste Crisis, Landfills, incinerators and the search for a sustainable future*, señalando acerca de la generación de la misma que “somos un basurero en el planeta tierra. No teníamos la intención de serlo, pero es una característica inherente e inevitable de la sociedad humana. Los procesos de vivir, comer, trabajar, jugar y morir utilizan productos consumibles cuya

¹⁰¹ Lopez, Rocio, “El efecto de los basureros sobre los suelos” *Omnia*, México, D.F., 1989, Vol. 5, No. 13-14, marzo, pp. 66 y 67.

producción y uso generan desechos. Toda barra de dulce tienen una envoltura; toda manzana tiene un centro”.¹⁰²

De este modo surge la siguiente duda, “¿Qué pasa con la basura que queda? Como ha sido la práctica por los últimos tres mil años, casi todo acaba en un tiradero. Miles de tiraderos se encuentran esparcidos por toda Norteamérica, el destino final de los desechos que hemos creado en nuestras vidas diarias a pesar de que en este momento se están haciendo esfuerzos por reducir el monto de los desechos por medio del reciclaje y la incineración, los tiraderos siguen siendo la piedra angular de desperdicios. Hemos confiado en los tiraderos por tanto tiempo, que hemos aceptado automáticamente que ellos son la manera correcta de tratar con los desechos, pero ¿verdaderamente este es el caso? ¿Realmente los tiraderos han servido bien a nuestra sociedad y al ambiente?”¹⁰³

En cierto modo, los basureros en su momento fueron un modo de tratamiento y disposición final de la gran cantidad de basura que todo el tiempo estamos generando. Afortunada o desafortunadamente, este medio fue temporalmente el método que se utilizó para el manejo de desechos en países de primer mundo, pero aunque si fue usado también por éstos y no sólo por aquellos que se encuentran en desarrollo, cabe señalar que con el tiempo esos países mejoraron sus métodos y evolucionaron en sus estrategias para no continuar con las antiguas prácticas de tratamiento y depósitos de basura. Los basureros son un foco de peligrosidad para el medio ambiente y para los seres vivos entre los cuales, nos encontramos las personas.

¹⁰² Tammemagi Hans, *The Waste Crisis, Landfills, incinerators and the search for a sustainable future*, New York, Oxford-Oxford University Press, 1999, p.3.

Idioma original: We are a wasteful lot on planet Earth. We do not mean to be, but this is an inherent and unavoidable future of human society. The process of living, eating, working, playing, and dying all utilize consumer products whose production and use generate wastes. Every candy has a wrapper; every apple has a core.

¹⁰³ *Ibidem*. p.4 En idioma original: What to the waste that remains? As has been the practice for the past three millennia, almost all of it winds up in a land fill. Tens of thousands of landfills are dotted throughout North America, the final resting spots for the wastes we create in our everyday lives. Although efforts are now being made to reduce the amounts of waste by recycling and incineration, landfills continue to be the cornerstone of waste management. We have been reliant on landfills for so long that we automatically accept that they are the proper way of dealing with wastes. But this really the case? Are landfills really serving our society and the environment well?

“Una inspección más cercana muestra que los tiraderos no son la solución perfecta que hemos asumido. El problema de la disposición de la basura esta cercanamente relacionada al crecimiento poblacional y a la urbanización. Si aun viviéramos en un mundo en el que cada familia tuviera acceso a grandes extractos de tierra no habría dificultad en usar una pequeña fracción de la misma para desechar la basura. Pero en esta era de urbanización la situación es muy diferente, con cientos de familias frecuentemente hacinadas en un solo acre”.¹⁰⁴

A lo largo del mundo ha habido basureros que en su momento brindaron tranquilidad a las grandes y pequeñas ciudades por el lugar que éstos proporcionaban a la basura, pero, ¿por qué siguen siendo éstos una opción para algunos países y para otros no? Algunos países como Estados Unidos de América o Brasil, han tenido grandes basureros y cosas semejantes han pasado con ellos después de un largo tiempo de uso. A pesar de que se trata de países que cultural, económica y socialmente son muy diferentes, las decisiones políticas, sociales y legales tomadas respecto de los basureros que aquellos países tuvieron, concluyeron en lo mismo. Es decir, el cierre de los rellenos sanitarios que existieron en algún momento en su territorio.

En el caso de Estados Unidos de América, “el único tiradero de la ciudad de Nueva York, *Fresh Kills*, que era el más largo del mundo cubriendo unas asombrosas mil hectáreas (2,500 acres) y alcanzando una altura de 150 metros,¹⁰⁵ fue abierto en 1947 en lo que fue un área rural de agricultura. Sin embargo para el año 2001, el basurero era 25 metros más alto que la estatua de la libertad, por lo que con apoyo de la Agencia Gubernamental Estadounidense encargada de la Protección Medioambiental (Environmental

¹⁰⁴ *Op. cit.*, *The Waste Crisis, Landfills, incinerators and the search for a sustainable future*, New York, Oxford- Oxford University Press, 1999, p.5. En idioma original: a closer inspection shows that landfills are not the perfect solution that has been assumed. The waste disposal problem is closely related to population growth and urbanization. Of we still lived in a world where every family had access to large tracts of land, there would be no difficult in using a small fraction of the land for garbage disposal. But in this age of urbanization the situation is quite different, with hundreds of families often crammed onto a single acre.

¹⁰⁵ *Idem*. En idioma original: New York City’s only landfill, Fresh Kills, is the largest in the world covering an astonishing 1, 000 hectáreas (2, 500 acres) and reaching a height of 150 meters.

Protection Agency, EPA) fue cerrado el 22 de marzo de ese año y fue contemplado dicho sitio para el parque *Freshkills Park* el cual se ha venido construyendo desde el año 2008¹⁰⁶.

Lo anterior, nos permite darnos cuenta de que inclusive los países desarrollados han sufrido secuelas perjudiciales con los basureros y con el paso del tiempo han tenido que implementar métodos o estrategias que contrarresten esos daños.

Por otro lado, en Brasil por ejemplo, el rumbo que tomó la operación de uno de los basureros concluyó con el cierre del que fue el basurero más grande del mundo, el llamado *Jardim Gramacho*. Operó 34 años y finalmente fue cerrado el 4 de junio de 2012. Cabe mencionar que dicho cierre coincide con la reunión de la Organización de las Naciones Unidas en Río de Janeiro sobre el desarrollo sostenible. Vale la pena mencionar que suceso adquiere cierta peculiaridad puesto que coincide la más reciente y relevante cumbre ambiental antes referida, ya que el basurero *Jardim Gramacho* fue uno de los más impresionantes del mundo, por su kilométrica extensión y por su altura.

La vida en el *Jardim Gramacho*, no supone menos dificultad que en la de los basureros que han existido en el mundo o en México, como el “Bordo Poniente”, el cual vio su cierre el 31 de diciembre de 2012, o el basurero de Santa Cruz Meyehualco que existió en la década de los años cuarenta (inició en 1948) y fue cerrado en 1983, o el de *Fresh Kills* en Estados Unidos de América cerrado en 2001, ya que en todos estos, han existido y existen personas que viven con y de la basura.

La basura se vuelve, por increíble que parezca el único modo de vida que estas personas tiene y conocen, donde la basura equivale a dinero lo que es igual a sobrevivencia, que aunque es rentable para estas personas (por lo que ellos puedan percibir como “beneficio”), no deja de ser complicado, indigno e injusto.¹⁰⁷

¹⁰⁶ En línea: http://en.wikipedia.org/wiki/Fresh_Kills_Landfill

¹⁰⁷ Walker, Lucy, *The Waste Land*. Año 2010, Idioma: ingles.

Como anteriormente se ha referido, el desechamiento de basura afecta a todas las grandes ciudades, incluyendo París, Tokyo y la Ciudad de México, creando problemas de gran impacto.

Así, los basureros no sólo repercuten en la salud de la gente. Las cuestiones de limpieza y condiciones sanitarias de la gente que vive en condiciones desafortunadas o marginales, tienen relación con el impacto que generan los desechos que son depositados en los basureros, puesto que la basura de los rellenos sanitarios, no puede degradarse y no deberían de ser aprovechados de tal forma que representen beneficios para la gente que pepena, puesto que de alguna forma el beneficio es sólo económico, ya que las actividades que desempeñan estas personas para obtener ese beneficio parece ser su única opción de sobrevivencia.

Con ello, no podemos dejar de pensar que dicha circunstancia no signifique potencialmente invariables daños para las personas que pepenan en los basureros y para los que viven en las cercanías, también significan daños en general al medio ambiente respecto de la atmósfera, los recursos naturales y los seres vivos, entre los cuales estamos nosotros.

En ese sentido, los fenómenos ecológicos tales como la contaminación del aire y del agua, han sido atribuidos también a la gestión inapropiada de los residuos sólidos. Por otro lado, en cuanto a los basureros, el líquido de estos vertederos mal diseñados desde el ámbito de la ingeniería, han contaminado las aguas superficiales y subterráneas. Así, en zonas de minería, el líquido lixiviado a los vertederos puede contener elementos tóxicos como cobre, arsénico y uranio o puede contaminar los suministros de aguas con sales de calcio y magnesio, no deseadas.¹⁰⁸

El problema no sólo radica en la generación de residuos, sino también en el sistema que exista para el tratamiento de la basura puesto que esto repercutirá

¹⁰⁸ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, Mc Graw- Hill, España, 1994, p.5

directamente en la armonía y equilibrio ecológico del lugar en que nos encontremos, y si bien es cierto no en todos los lugares del mundo existe una disfuncionalidad con el tema que nos ocupa, también lo es que en cada lugar del mundo en donde se almacena la basura o se botan los residuos de “algo” que consumimos, terminan siendo focos de infección y de problemas que no cambiarán, pues la basura seguirá ahí.

Además, estos focos tendrán el potencial de seguir ahí por muchísimos años, y en consecuencia, serán focos de infección similares a los centros de urbanización, que existen en todos lados mientras la vida sigue, el consumo subsiste y que a semejanza a la sociedad, que se expande y aunque no imposible, difícilmente desaparece; donde se tiran los residuos es donde se encontraran en el futuro,¹⁰⁹ pese a que la naturaleza tiene la capacidad de diluir, extender, degradar, absorber o, de otra forma, reducir el impacto de los residuos no deseados en la atmósfera, en las vías fluviales y en la tierra han existido desequilibrios ecológicos allí donde se ha excedido la capacidad de asimilación natural”.¹¹⁰

Esto significa que no en vano, se hicieron nuevas leyes o reformas en el mundo y en nuestro país, para llevar a cabo acciones que fueron en *pro* o en busca de la protección del medio ambiente, pese a las implicaciones de “los modernos adelantos tecnológicos en el embalaje de bienes que crean una serie constantemente cambiante de parámetros para el diseñador de instalaciones de residuos sólidos. De especial importancia son el incremento del uso de plásticos y el consumo de comidas congeladas, que reducen la cantidad de residuos de comida en la casa, pero incrementan las cantidades, en las plantas agrícolas de procesamiento. El uso de comidas envasadas por ejemplo, casi no origina residuos en la casa, excepto por los materiales de los envases. En cuanto a los basureros, los cambios constantes en cuanto a tecnología y modernidad a los que hacemos referencia, presentan problemas para el diseñador de instalaciones de basureros porque las estructuras de ingeniería

¹⁰⁹ *Ibidem.*, p.6

¹¹⁰ Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. *Gestión Integral de los residuos sólidos*, McGraw- Hill, España, 1994, p.5

para el procesamiento de residuos sólidos implica inversiones tan grandes de capital que tiene que ser diseñadas para funcionar durante aproximadamente 25 años.¹¹¹

Entonces los ingenieros responsables de los diseños de las instalaciones de residuos sólidos deben estar informados sobre las tendencias, aunque no pueden, por supuesto, predecir todos los cambios tecnológicos que afectaran a las características de los residuos sólidos.

Por otra parte, todas las técnicas de predicción deben ser utilizadas en esta sociedad tecnológica en continua evolución, para la flexibilidad y utilidad puedan ser incorporadas a los diseños de instalaciones. Idealmente, una instalación debería ser funcional y eficaz a lo largo de su vida útil”.¹¹²

En este sentido, y con la orientación de manejo y tratamiento de desechos, se puede decir que “la gestión de residuos sólidos puede ser definida como la disciplina asociada al control de la generación, almacenamiento, recogida, transferencia y transporte, procesamiento y evacuación de residuos sólidos de una forma que armoniza con los mejores principios de la salud pública, de la economía, de la ingeniería, de la conservación, de la estética y de otras consideraciones ambientales que también responde a las expectativas públicas.”¹¹³

Dentro de su ámbito, la gestión de residuos sólidos incluye todas las funciones administrativas, financieras, legales de planificación y de ingeniería, involucradas en las soluciones de todos los problemas de los residuos sólidos.

Las soluciones pueden implicar relaciones interdisciplinarias complejas entre campos como la ciencia política, el urbanismo, la planificación regional, la geografía, la economía, la salud pública, la sociología, la demografía las

¹¹¹ *Ibidem.* p.7.

¹¹² Tchobanoglous George, Theisen Hilary, et al. op cit. pp.6 y 7

¹¹³ *Idem.* p.7

comunicaciones y la conservación así como la ingeniería y la ciencia de los materiales.

La gestión inteligente de los residuos sólidos, poniendo énfasis en el vertido controlado (conocido también como vertido sanitario controlado), empezó a principio de los años 40 en los Estados Unidos de América y una década antes en el Reino Unido. La ciudad de Nueva York bajo el liderazgo del alcalde La Guardia, y Fresno en California con su director de Obras publicas preocupado por los temas de salud John Vinzens, fueron las ciudades pioneras en el método del vertido controlado sanitario para grandes urbes.”¹¹⁴

Con ello nos podemos ya imaginar el modelo tan austero que representan los basureros, puesto que ha evolucionado con el paso del tiempo, lo mismo que el consumo y los hábitos de las actuales sociedades a lo largo del mundo.

2.5.1. FUNDAMENTO LEGAL DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO. CONFLICTOS E IMPLICACIONES RELATIVAS A LOS BASUREROS

El tema de la basura tiene un lugar no sólo en un espacio físico hablando de tiraderos o bien, basureros, así como en la vida de la gente, sino que también lo tiene en el ámbito legislativo. Este aspecto es muy importante en virtud de que los tratados internacionales, leyes o reglamentos son empleados como instrumentos jurídicos que logran una regulación del tema del que se ocupen.

En este sentido, aunque las leyes pueden ser insuficientes o ineficaces por contener lagunas o no ser muy claras en ciertos puntos, son un instrumento útil para dar orden a cualquier cosa que le concierna al ser humano y a todo aquello que lo rodea, en este caso, la basura y los basureros, respectivamente.

El fundamento legal del tema que nos ocupa, lo situamos jerárquicamente en la norma fundamental de nuestro Estado-Nación, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a través de su artículo cuarto constitucional, párrafo cuarto, pues éste atiende a la cuestión medio

¹¹⁴*Ibidem*.p.8

ambiental, y la basura por cuanto significa un elemento que potencialmente afecta la salud de la gente y la armonía de entorno ambiental, pues nos colocamos en el tema del derecho al medio ambiente en cuanto a la basura como peligrosidad del medio ambiente y de las personas, por contaminar ésta, suelo, aire, agua y demás espacios.

El artículo 4° constitucional en su párrafo quinto, a la letra señala lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”

El párrafo antes referido, es el punto de partida y la base del derecho ambiental. En este tenor de ideas, hemos de saber que, tal como lo prevé la norma fundamental de nuestro país, que indica que todas y cada una de las personas (no distingue si son nacionales o extranjeras) tienen derecho, es decir, deben gozar de un entorno que satisfaga su desarrollo y superación en cuanto al ser humano como persona y su bienestar, entiéndase este como la salud y calidad de vida de las personas habitando un lugar accesible, sano y fuera de cualquier foco de contaminación. En este rubro cabe la basura, los basureros en los que finalmente es depositada como punto medular de nuestro interés y por todos los daños que la existencia de este y su propio tratamiento genera en el entorno natural y artificial del ser humano, y a su vez al mismo ser humano.

Asimismo, el artículo 115 de la CPEUM, refiere que el proceso de tratamiento de limpia, tratamiento, etc. de residuos sólidos es competencia municipal. Esto quiere decir que la autoridad competente para organizar y administrar el sistema de recogida, tratamiento y depósito final de basura, son los municipios de acuerdo a sus respectivas normas y jurisdicciones.

El artículo 115 de la CPEUM a la letra establece lo siguiente:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

De forma reglamentaria, es decir, de forma más específica, de acuerdo a la estructura de la jerarquía de las normas, de forma accesoria y extensible, en cuanto al derecho al medio ambiente de acuerdo al artículo cuarto constitucional, el tema del derecho al medio ambiente adecuado es desarrollado en una Ley General denominada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en la cual se establecen los órganos, autoridades, competencias, facultades y otras disposiciones a través de las cuales el ejecutivo regulara todo lo concerniente al derecho ambiental, en cuanto a las cuestiones de protección, inspección, vigilancia, autorizaciones, procedimientos administrativos y sanciones, todo ellos a través de su Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus respectivos órganos desconcentrados.

En relación con la Ley General denominada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en lo relativo a las competencias por parte de los Estados respecto de los residuos sólidos, que es el equivalente a los desechos o basura, y demás artículos aplicables al tema que nos ocupa, son los siguientes: 7º fracción VI, 8º fracción IV, 36, 37, 37 Bis, 134 fracciones I, II y III, 135, 136, 137 segundo párrafo, 138 y 147, 160 y 171.

Cada uno de ellos menciona de manera que concreta una cuestión relevante acerca de los residuos sólidos urbanos.

Por otro lado, en cuanto a los residuos sólidos urbanos como tales, entiéndase por éstos, la basura de la que hemos venido analizando en el presente trabajo, la ley aplicable es más específica, y también es reglamentaria del artículo cuarto, párrafo cuarto constitucional y su nombre concreto es Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Esta Ley es más especializada, abarca diversos puntos que nos interesa relativos a la gestión de residuos sólidos urbanos (forma en la cual es referida la basura que se genera en las casas-habitación), sitios para depositar basura (los llamados basureros o tiraderos) o lo relativo a autorizaciones o concesiones y los posibles daños y repercusiones que estos pueden crear en el medio ambiente y en la sociedad; para los sujetos encargados de llevar a cabo todo el proceso de tratamiento y direccionamiento de la basura de las urbes a los destinos finales.

En ese tenor de ideas, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, los artículos 2, 3, 7 fracción XVI, 9, 10 fracciones IV y VI, 18, 11 (de las autorizaciones), 21, 50, 95, 97 (NOM), 100, los cuales tienen que ver directamente con el tema de la basura y basureros, es decir, con el fundamento de nuestro objeto de estudio y el cuál es la base y funcionamiento de un basurero.

Aunado a lo anterior, derivado de las normas que establecen las reglas de operación, construcción, selección, permisos y demás cuestiones relativas a los residuos, en particular, lo que concierne a los basureros, son las normas oficiales mexicanas encargadas de organizar y regir dichos desechos. En este caso, el fundamento de la norma oficial aplicable, es el artículo 97 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos, y con base en éste, la Norma Oficial Mexicana correspondiente al tema del tratamiento de los residuos sólidos y, respectivamente de los depósitos finales a donde van a los referidos desechos, es la NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-083-ECOL-1996 y su respectiva reforma para el año 2003, NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-083-ECOL-2003.

Los basureros, son un sitio especial de suma importancia, ya que los mismos operan como último lugar del ciclo que sigue un desecho, consecuencia de la vida misma.

El hecho de que si bien la generación de residuos no es novedosa para la especie humana, toda vez que toda especie deja rastros tras de sí por serle imposible consumir todos los elementos de alimentos ya sea animales o vegetales, los residuos en general y los sólidos en particular, constituyen alrededor del mundo un problema social y ambiental a la vez, de una décadas para acá, dependiendo del estado de que se trate.

Hay que considerar que a lo largo de la historia en razón del desarrollo de la propiedad primero y aunada al desarrollo ecológico después, la calidad de los residuos también se ha ido modificando, cambiando de residuos que anteriormente eran más fácilmente asimilables al entorno, por otros que se han vuelto indeseables en razón de las características perjudiciales o simplemente desagradables que poseen.

Como se parte de este cambio, es importante destacar que los bienes generados para las actuales sociedades de consumo, tales como la utilización efímera, la necesidad secundaria y la presentación gratificante; características todas que generan mayores residuos sólidos o desperdicios de los cuales hay que disponer.¹¹⁵ Sin embargo, pese a la existencia de leyes que permiten regular la gestión de la basura, se debe señalar que la basura es una consecuencia de la vida y como tal, imposible de parar, pero surge la duda de si ¿México tiene los instrumentos necesarios para realizar un adecuado tratamiento de basura sin que este repercuta en medio ambiente adecuado y la salud de las personas? O bien, si ¿el funcionamiento de los basureros esta apegado a la normatividad ambiental y en beneficio de la sociedad? ¿Si se cuenta con los programas y estrategias idóneos para continuar tratando los residuos sólidos a falta de un basureo con gran capacidad como lo era el Bordo poniente?

¹¹⁵ Aceves Ávila, Carla D, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Porrúa, 2003, p.407.

En realidad la creación y aplicación de leyes encaminadas a la regulación de basura y aquellas que se crean como mecanismos de salvaguarda de los derechos humanos en cualquiera de los perjuicios que se le llegaran a generar a un gobernado son de vital importancia, ya que sin estos las personas son un blanco perfecto de daños e innegablemente de injusticia. Por ende, entenderíamos que nos encontramos en el caso de la construcción y operación de basureros frente a una gran laguna en caso de no contar con vías legales que los ciudadanos puedan emplear para levantar la voz y manifestar que algún aspecto relacionado con el basurero le crea un daño y en consecuencia, que el estado se encuentre en posibilidades de proveer justicia.

Por ellos, es importante destacar que nuestras sociedades cuentan, desde hace ya varias décadas, con capacidad suficiente para avanzar geométricamente en la desaparición de los recursos naturales ya sea por la urbanización, por la rápida reproducción del hombre y por las necesidades a cubrir que este tiene, y que una vez definitivamente agotados, no se podrán renovar.¹¹⁶

Además del agotamiento de los recursos naturales, las consecuencias indeseables del desarrollo económico incontrolado (contaminación, vertidos, ruidos, malos olores, cambio climático y otras) menoscaban también la idoneidad de las condiciones de la vida, sobre todo en las grandes ciudades. La multiplicación de los bienes de consumo producidos mediante técnicas industriales tan contaminantes no es compensación suficiente, si tenemos en cuenta que tal ritmo de producción, agotados los recursos naturales, no podrá mantenerse. No nos quedaría entonces nada, ni bienes ambientales ni recursos naturales que explotar ni siquiera bienes de consumo.

La importancia de las leyes radican en el control que se llega a tener a través de estas en relación con los bienes jurídicamente tutelados, puesto que solo con estas se logra organizar, cuidar y prever en la medida de lo posible ciertos daños. Los problemas medioambientales han crecido de manera exorbitante, que no importa si nos percatamos de ello o no, pues es un hecho innegable que están sucediendo, pero incluso reduciendo lo ambiental a un mero factor

¹¹⁶ Canosa Usera, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Ciudad argentina, 2000, p.21.

económico resulta necesario preservar los recursos naturales, porque mantener el actual ritmo de explotación está superando ya las posibilidades de la naturaleza para renovarse. En todo caso debe asegurarse que esa explotación no impide la natural renovación de esos recursos; sólo así garantizaríamos la posibilidad de que las generaciones futuras puedan aprovecharlos. La relación entre sociedad y naturaleza se vuelve problemática y reclama la regulación jurídica conciliadora de los nuevos antagonismos. Y es que la quiebra entre los paradigmas sociales dominantes y la preservación de la naturaleza resulta no solo evidente sino dramática.

Por eso la cuestión medio ambiental es, sobre todo un problema político, cultural y legal, cuya resolución exige adoptar en el seno de de las instituciones representativas las decisiones pertinentes que incorporen a la política los intereses emergentes, entre ellos el ambiental.¹¹⁷

El dilema central con el que se enfrentan los intentos reguladores de la protección ambiental consiste en determinar cuán intensa debe ser la protección del entorno y de los recursos naturales. Se trata de un asunto de política del derecho. Esa tutela acarrea, por un lado, limitación de la libertad individual para disponer de los recursos naturales; y por otro, modificación de las pautas del crecimiento económico para lograr el llamado desarrollo sostenible. Esto último tiene un coste económico porque exige sustituir todas las tecnologías actuales, muy contaminantes, por otras más limpias. Y, desde luego, exige la intervención de los poderes públicos.

2.5.2. CULTURA DEL CUIDADO DEL ENTORNO

La cultura es un factor importante para el desarrollo de una persona, así como lo puede ser para el desarrollo de una Nación. Esta palabra ha tenido y sigue teniendo diversas acepciones, debido a la riqueza de pensamiento, criterio o necesidades de cada persona. Para algunos, este elemento es tan importante satisfacerlo como se hace con las necesidades básicas, tales como el vestido,

¹¹⁷ *Ibidem.* p.22

el alimento o el sustento, ya que de ésta depende en gran medida la satisfacción de algunas aspiraciones en el plan de vida de la gente.

La cultura viene a ser en el tema del derecho al medio ambiente sano un elemento imprescindible y de difícil arribo, debido a su complejidad de definición y por la manera en la que queremos justificar la relación que tiene la cultura con la consciencia de la sociedad en el cuidado y protección del medio ambiente.

En cierta medida, a nuestros ojos, la cultura de una ciudad, más bien, de una persona influye en el modo que se tiene de actuar repercutiendo con sus acciones en todo lo que le rodea.

Por ello, es importante precisar que “la cultura es la parte del medio ambiente fabricado por el hombre”,¹¹⁸ la idea general es que éste, contrariamente al animal, no está encerrado en su estructura biológica. De una forma u otra, las cualidades del ser humano desarrollan en el ser humano beneficios en su entorno que son una directa protección de la naturaleza de él mismo. En este sentido, a través de ciertas transformaciones, es decir, de la evolución que vive el hombre, se desprende lo que es propiamente lo humano y se concretizan sus potencialidades.

La concepción de lo que se entiende por “cultura”, ha sido la consecuencia de variados debates y la confrontación de diversas teorías acerca de lo que es el hombre al vivir de forma directa o indirecta de los frutos o bien, de lo que brinda aquello que da la cultura.

Aunado a lo anterior, “cuando por añadidura se escribe la palabra con una mayúscula como (lo fue) en las diversas perspectivas bosquejadas por los filósofos e ideólogos alemanes a propósito de la *Kultur* ella toma una connotación de progresión en los valores que la hacen casi indiscernible, del

¹¹⁸ Herskovits, M.J. *Man and his Works*. 1st ed. New York, Knof, 1949, p.17 , citado por Camilleri, Carmel en *El encuentro de la cultura antropológica y de la educación*, Suiza, UNESCO, 1985, Colección Ciencias de la Educación, p. 8

concepto de 'civilización'".¹¹⁹ "Al mismo tiempo, adquirió como se sabe, una significación jerarquizante. Se establecía una escala de civilizaciones según la jerarquía de los valores que se consideraba que cada una de ellas promovía a través de la historia: las más altas eran las civilizaciones europeas, incluso la de un determinado país de Europa."¹²⁰

Esto quiero decir, desde cierta perspectiva, que aquello que podamos entender por cultura, proporciona a una persona que se enriquezca de cierto modo y grado de conocimiento o aprovechamiento de las artes, tecnología, literatura o valores un nivel de posibilidades de disfrutar y comprender aquello que se conozca a diferencia de los que no lo puedan hacer.

Por lo que algunos "al nivel más modesto y con menos carga ideológica, este acuerdo sobre la fabricación de lo específicamente humano, por el hombre mismo, conduce hoy a una caracterización de la cultura que no es raro encontrar en diversos autores: si ella es lo 'construido', se deduce explícitamente o no, que la cultura de un grupo humano se confunde en todo momento con el conjunto de su producción que excede lo biológico. Por lo tanto, la cultura abarca un campo tan vasto que pierde toda especificidad y que no es más posible delimitarlo, porque si se quiere ser consecuente consigo mismo, abarca todo acto, toda creación, toda aparición de algo que no existía todavía en la vida del grupo, aun si esto dura unos instantes."¹²¹

Es por ello, que de dichas acciones, obras o construcciones que son creación del desarrollo de ciertas virtudes (o no) del ser humano, se considera pues, que la cultura consiste o puede basarse en aquellas potencialidades concretadas en algo que es apreciable por el mundo con sus sentidos y que rebasa aquellas características que son visibles y detectables por lo obtenido directamente de las características biológicas. Es decir, va más allá de lo que es dado naturalmente y se desarrollo a través de propósitos meramente humanos

¹¹⁹ Camilleri, Carmel, *El encuentro de la cultura antropológica y de la educación*, Suiza, UNESCO, 1985, Colección Ciencias de la Educación, p. 8.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Idem

asociados a un modo de ser e integración por parte de cada sociedad en el mundo.

Asimismo, por las características sugeridas a la “cultura”, “desde el comienzo, lo cultural interesa a la educación: agregando que en ese construir hay que integrar la manera en la que el hombre ‘fabrica’ su relación con su propia naturaleza, es decir con sus características biológicas”.¹²²

De alguna forma, aquello que nos “cultiva” o nos hace gente virtuosa por lo que hacemos o por aquello en lo que nos convertimos al potencializar nuestras virtudes, en todo momento, ya sea desde antes de llevar a cabo ese desarrollo, durante y tal vez “después” de vivir ese proceso, el ser humano está en contacto con su naturaleza, a lo que se le podría reconocérsele como primitiva, desarmada de un sinfín de circunstancias que ponen al ser humano en un lugar más privilegiado por lo que brinda el llegar a ser y actuar de cierta forma, es decir, nunca deja de tener contacto con lo nato, lo biológico.

Lo anterior, que podría ser un tanto incivilizado y en ese grado de contacto, se podrá gozar de cierto modo de ser y enfrentar las condiciones del entorno de la naturaleza y de las personas que conforman la sociedad.

En ese mismo sentido, el individuo que adquiere el estatus de un ser “cultivado” es aquel que “domina los saberes que le permiten ir más lejos en el conocimiento de todos los aspectos de lo real, así como los métodos y equipamientos mentales que le permiten multiplicar y profundizar esta ciencia.

Por otra parte, se le atribuyen posibilidades del mismo orden en el campo de lo imaginario, donde llega a ser capaz por ejemplo de comprender y gustar formas que de arte inaccesibles a los otros, así como de crear el mismo otras nuevas”.¹²³ En realidad, la posibilidad que brinda la cultura, se trata de una perspectiva que caracteriza a un grupo de otros.

¹²² *Ibidem*, p. 9

¹²³ Camilleri, Carmel, *El encuentro de la cultura antropológica y de la educación*, Suiza, UNESCO, 1985, Colección Ciencias de la Educación, p. 8

Aquí, algo que nos interesa resaltar, es la importancia de la educación en el desarrollo de la idiosincrasia de una sociedad, puesto que en mucho puede influir esta base para que un grupo social mejore cada vez más. Así, “el número de definiciones sobre la educación abunda en manuales y antologías. Eruditos ha habido que han recontado las principales definiciones de educación atribuibles a autores clásicos en teorías educativas”. (...).

En suma, con el paso del tiempo “los criterios seguidos para ordenarlas han sido variados, prefiriendo algunos el orden cronológico, siguiendo otros el orden alfabético, partidarias no pocos de clasificaciones ideológicas, por agrupamientos de similitud filosófica. Vamos a citar algunas de las definiciones de autores clásicos, ateniéndonos al criterio de las principales teorías o sistemas, dentro de los cuales elegimos una representativa”¹²⁴

Así que, en las siguientes líneas se citaran algunos conceptos en donde ilustres pensadores han referido su concepción acerca de la educación:

- HERBART (REALISTA):
(...) “Es el arte de construir, de edificar y de dar las formas necesarias”
- ROUSSEAU (NATURALISTA):
“La educación es obra de la naturaleza, de los hombres o de las cosas”. (...) “la educación no es sino la formación de hábitos”
- GARCÍA HOZ (PERENNIALISTA):
“Educación es el perfeccionamiento intencional de las potencias específicamente humanas”
- PETERS (ANALISTA LOGICO):
“El ser educado implica el dominio de ciertas prácticas, el conocimiento y la comprensión de principios. Para que este ideal se concrete, es necesario aprender una gran cantidad de cosas diferentes. En consecuencia, es lógico que comencemos a considerar de más de un proceso educacional”.¹²⁵

¹²⁴ Feroso, Paciano, *Teoría de la Educación. Una interpretación antropológica*. 2da ed., Editorial CEAC, S.A., España, 1985, p. 153

¹²⁵ *Ibidem*. pp. 154 y 155

En este orden de ideas, nos podemos dar cuenta de que la educación es concebida principalmente como un lineamiento a seguir, importante. Se trata de un proceso virtuoso, útil y que constantemente tener lugar en la potencialización de las cualidades del ser humano. Es decir, la educación o lo que se recibe con esta, viene intrínsecamente con una mejora del ser humano para sí y de este modo, para los demás.

La educación entonces, “es un proceso típicamente humano, porque presupone capacidades exclusivas del hombre, tales como la inteligencia por la cual aprende y planea su perfeccionamiento, la libertad para auto-realizarse, el poder de relacionarse y comunicarse, la posibilidad de socializarse”¹²⁶ de cambiar, de evolucionar, de crear y de construir.

Con este punto, se pretende buscar la identidad de la parte consciente del ser humano que busque procurar un medio ambiente sano a partir de la realización de buenos hábitos, esto es, la repetición de acciones, conductas y conocimiento de que aquello que se haga entre las demás personas y las cosas que nos rodean, impactan directamente en nuestra capacidad de sobrevivencia y calidad de vida, por ejemplo, en la atmosfera que poco a poco se deteriora por acciones peligrosas a la naturaleza, además de los recursos naturales y de la propia vulneración, la capacidad del ser humano para interactuar con el medio ambiente si no se hace a través del conocimiento de las cosas y del cuidado que se debe buscar de todo cuanto nos rodea. La cultura es lo que ilustra para el aprovechamiento de la vida y de todo cuanto represente.

2.5.3. SOCIEDADES Y POLÍTICAS DE LA BASURA

El Doctor Castillo señala que “quizá todas las sociedades merecen ser juzgadas por su basura. Vivimos actualmente en una sociedad permeada sistemáticamente por la información (a todos los niveles) y la seducción del

¹²⁶ *Ídem.*

consumismo. La basura, como ya se ha dicho antes, es una consecuencia natural de la vida, pese a que existan excelentes sistemas de tratamiento y recolección de basura, la basura siempre va a existir.

El consumismo, sin embargo, en países en los que se suele bombardear al televidente o al lector con publicidad mediante la cual se le hace creer que existe un motivo por el cual trabajar, o por el cual comprar, es por el simple hecho de que el tener vale. Curiosamente, una vez que tenemos esas cosas que tiene un valor económico y social, es cuando creemos que estamos siguiendo los estándares sociales con los cuales formamos parte de la sociedad, y una vez que dejan de servir, se desechan como vil objeto que aunque pudiera ser útil aun si la modernidad y la tecnología señalan que no es así, es cuando tenemos que comprar más objetos, sin llenar otro tipo de necesidades.¹²⁷

En donde la lógica del capital, para obtener lucro o plusvalía, produce infinidad de productos con una obsolescencia perfectamente programada que no sólo desecha mercancías (o resto de ellas) sino también personas.¹²⁸

Es curioso darse cuenta como un problema tan grande es producto de una manera de ser inevitable y tan perjudicial por las propias personas que en su día a día traen como consecuencia una serie de desperdicios de las cosas que consumimos, vestimos, acumulamos y después sacamos de nuestras casas y así de nuestras vidas; (hasta donde es posible ver, es decir, hasta donde el ciclo de la basura tiene fin desde nuestra cotidianeidad en el bote de basura de casa o de centros comerciales.

La forma en la que opera el sistema de recolección, tratamiento, manejo y disposición final de la basura en nuestro país, sugiere algunas interrogantes; por ejemplo: ¿Qué cosas volvemos o se convierte en basura? ¿Cuándo se convierte en basura lo que tiramos?, ¿Dónde lo tiramos? ¿Porque lo tiramos?

¹²⁷ En línea: <http://www.youtube.com/watch?v=LgZY78uwvxk>

¹²⁸ Castillo Berthier, Héctor, "Basura, sociedad y política", *Ecológica-Los retos ambientales de la Ciudad de México. En línea:* <http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df3.html>

¿Quién trabaja para la basura? y entre la basura ¿Quiénes ganan? ¿Quiénes pierden? son unas de las tantas interrogantes que surgen al tener inquietud sobre el tema que nos ocupa. En este sentido, Castillo Berthier, señala que las respuestas a preguntas como las anteriormente indicadas “(independientemente de su grado de veracidad o imprecisión) resulta muchas veces superficial e incompleta para entender el verdadero trasfondo del problema, que es sin duda de carácter sociopolítico y económico”.¹²⁹

Por ello, es importante conocer cuáles son los actores que se encuentran involucrados en el problema en cuestión puesto que con ellos, podemos entender mejor porque las circunstancias y la forma en la que se opera para la gestión de un basurero apuntan a una somera y lenta evolución en pro del medio ambiente y de la sociedad.

Desde distintos ángulos podemos encontrar un perfil diferente y un punto de partida para conocer más qué lugar ocupa de atención e importancia la basura. Por ejemplo; “a nivel de la política pública: se ha considerado el problema básicamente desde la perspectiva de la “ingeniera ambiental” creando “rellenos sanitarios”, “control de lixiviados”, “plantas recicladoras o de compostaje”, etc. Con infinidad de proyectos que han fracasado al tratar de incorporar la variable sociedad. A nivel de la política municipal: cuenta con legislaciones locales, pero se caracteriza por una gran improvisación. Depende (a nivel de reportes de trabajo) de legislaciones federales que no llegan a cumplir su función en esta inmensidad de intereses económicos y sociales y de todo tipo, y aunque es independiente, no parece tener un rumbo fijo”.¹³⁰

Aunado a lo anterior, la gente que forma parte de los basureros, al igual que los basureros reciben diversos nombres, por ejemplo: “...*Packs* y *Teugs* (estos últimos pertenecientes a una casta social) en Dakar, *Wahis* y *Zabbaleen* en el Cairo; *Gallinazos* en Colombia; *Scavengers* o *Garbage Pickers* en países de

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ *Ídem.*

habla Inglesa; *Pepeñadores o Resoñadores* en México; en fin, nombres diferentes que señalan una misma actividad: vivir de la basura.”¹³¹

Como se puede imaginar, los actores en la escena de la basura, son los mismos en todo el mundo aunque con diferente nombre. En este sentido, la basura (naturalmente) se encuentra presente en la vida de cada persona al momento de desecharla y convertirla en ello, además de aquellas otras personas que tienen un contacto directo con ella porque trabajan en el servicio de limpieza, recolección y tratamiento de la basura. Así, la forma en la que esta sea tratada y la forma en la que continúe existiendo, seguirá siendo un factor importante de propagación de enfermedades, calamidades e injusticias de distintos tipos.

Las políticas que el Estado implementa para organizar y llevar a cabo la organización, regulación y administración del país importa, porque en el ámbito de la basura y en el caso concreto de México, la forma en la que se organizan los actores que participan en el tratamiento de la basura es un tanto deficiente y se caracteriza por diversas desventajas que propician una calidad de vida un tanto deplorable.

Pese a que existe gente, recogiendo y depositando basura en carritos, y tienen un sueldo, y de éstos, muchos son padres o madres de familia, y algunas logran dar una educación a sus hijos, no deja de ser difícil la vida a través de estos ciclos de recolección.

Si conocemos un poco el trasfondo del sistema, tal vez logremos tener un poco más de consciencia e indignación por la forma en la que este opera. De cierto modo, es innegable pensar que alguien debe hacer un trabajo complicado y arriesgado, pero no por ello, el trabajo que tiene que ver con la basura debe ser injusto y perjudicial.

¹³¹ Castillo Berthier, Héctor, “La sociedad de la basura”, *Ciencias*, número 20, Octubre, México, 1990, p. 25. En línea: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/cns/search/results>

Es decir, no sólo la gente que trabaja en camiones, carritos o tráilers ocupan nuestra atención, sino también la gente que vive literalmente entre la basura y de la basura (que es la que mayormente vive las peripecias que poco a poco hemos ido planteado) sino también la gente que vive en las cercanías de un basurero operando o en un área contigua de un sitio que va a ser utilizado como destino final.

En este sentido, las reglas, costumbres o la política que se ha aplicado desde el momento en el que tiramos un papel, una caja o una golosina hasta la gente que se encuentra pepenando la basura y los que se encuentran como intermediarios entre los que tiran y los que reaprovechan la basura, sugiere que existe una serie de personas poderosas que manipulan los productos que resultan de la propia basura, ya que ésta al ser un factor de desperdicio para algunos, resulta ser una “mina de oro” para otros.

Castillo Berthier, señala que existió un basurero controlado hace algunos años, cuyo nombre es “Atizapán”, el cual fue el único relleno sanitario controlado sin pepenadores hace algunos años.¹³²

Si alguna vez existió orden y tal vez menos daño generado en un basureo, libre de pepenadores, tal vez sea posible repetirlo, pese a que parezca imposible dicha situación, hoy en día la actividad de los pepenadores puede ser reubicada y aprovechada de un modo idóneo, tanto para el bien común como para ellos mismos. Tal vez el caso de “Atizapán” se debió a una cuestión de poder excepcional de una o varias personas que se inclinaron por una decisión en la que prevaleció el orden que evitaba la riqueza y explotación de personas y afectación del medio ambiente que se hacía a través de desechos. Todavía hoy por hoy puede realizarse el cambio con basureros importantes como lo fue el Bordo Poniente.

¹³² Castillo Berthier, Hector, “Basura, Sociedad y Política”, *Ecológica. Los retos ambientales de la Ciudad de México*. En línea: <http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df3.html>

CAPITULO III

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE BASUREROS EN MÉXICO Y EL CASO DEL BORDO PONIENTE

"Hay descuido y desprecio por los espacios verdes en las grandes ciudades. Falta continuidad en las políticas y cada nuevo funcionario juega a ser Dios. La degradación de los espacios verdes refleja la degradación de la sociedad."

Sonia Berjman.

Miembro de honor y vicepresidenta del comité científico Internacional "jardines históricos y paisajes culturales".

3.1. GENERALIDADES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO EN MATERIA AMBIENTAL.

Para el catálogo de los derechos humanos, el sistema jurídico mexicano es el pilar tanto para el reconocimiento de dichos derechos como para la germanización de los mismos a salud y justicia de todos los individuos. Por lo que en lo relativo al menoscabo de los derechos de los individuos a casusa de los basureros, concretamente al derecho al medio ambiente adecuado y consecuentemente al derecho a la salud, como sucede entre otros, cabe destacar que en el caso del Bordo Poniente, se debe precisar algunas cuestiones acerca del basurero que ejemplifica el objeto de la presente investigación.

Se comenzará, señalando que el cierre del Bordo Poniente fue un suceso que generó problemas importantes. En ese sentido, abordaremos dicho acontecimiento de forma escueta debido a su actualidad y a los inmediatos

cambios que se suscitan a consecuencia del mismo, no obstante los graves resultados que de él derivaron y que han mostrado un poco el gran problema que representa la basura en nuestra ciudad.

Para comenzar, recordaremos que el basurero Bordo Poniente, el cual se encuentra en el kilómetro 2.1 de la autopista México-Texcoco, en el Estado de México, dentro de la Zona Federal del ex-vaso del Lago de Texcoco, tuvo su apertura en el año 1985 y su clausura el 31 de diciembre de 2011, lo que nos hace saber que tuvo una “vida útil” de veintiséis años. Con el paso del tiempo, pese a que no fue el único basurero de gran capacidad en nuestro país, debido a su gran espacio y almacenamiento, éste pudo recibir los residuos venidos tanto del Estado de México como del Distrito Federal. De este modo, poco a poco, se fue reconociendo el gran papel que desempeñaba el basurero al contener basura de tres zonas, el área metropolitana, el Estado de México y el Distrito Federal. Es por ello, que el cierre, representa un acontecimiento importante que aunque no pareciera, trasciende en nuestras vidas, pudiendo observarse dicha trascendencia a través de enfoques diversos como el político, el económico y el social.



Figura 1.1. Ubicación del Bordo Poniente. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¿Cuál fue la secuencia en tiempo del cierre del Bordo? El cierre, fue una determinación hecha a través de un oficio resolutivo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el cual fue emitido el siete de septiembre del año dos mil cuatro. En dicho resolutivo se asentó que el referido cierre estaba programado entre los años 2007 y 2008; sin embargo, el mismo fue postergado un año más, pero no fue sino hasta noviembre de 2010¹³³ en el que se acordó el cierre definitivo del Bordo Poniente para una fecha concreta: el 31 de diciembre de 2011.

El cierre del basurero más importante del país, implica cambios que pueden notarse desde el interior de nuestras casas, hasta los desacuerdos políticos manifestados a través de las noticias en periódico, televisión o radio.

En razón de lo anterior, cabe señalar que un acontecimiento de esta naturaleza, y con apresurada ejecución, debió llevarse a cabo por importantes razones; por ello, en el presente trabajo, no es posible seguir reflexionando sobre lo que ha sucedido a raíz del cierre, sin antes detenernos un poco en esos factores que motivaron la reciente clausura.

¹³³ Nombre completo del Convenio: *CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE SUSCRIBEN, POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE AGUA REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL C. JOSE LUIS LUEGO TAMARGO, DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE AGUA, EL INGENIERO JOSÉ RAMÓN ARDAVIN ITUARTE, SUBDIRECTOR GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA Y EL INGENIERO MIGUEL ANGEL I. VAZQUEZ SAAVEDR, DIRECTOR GENERAL DE ORGANISMO DE CUENCA AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO, A QUIENES EN CONJUNTO Y EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "LA COMISIÓN" Y POR OTRA PARTE, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO POR EL LICENCIADO MARCELO EBRARB CASAUBON, EN SU CARÁCTER DE JEFE DE GOBIERNO Y EL LICENCIADO JOS E ANGEL AVILA PEREZ, SECRETARIO DE GOBIERNO; EL LICENCIADO FERNANDO JOSE ABOITIZ SARO, SECRETARIO DE OBRAS Y SERVICIOS, Y LA LICENCIADA MARTHA DELGADO PERLATA, SECRETARIA DE MEDIA AMBIENTE, A QUIENES EN CONJUNTO Y EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "EL GDF" Y COMO TESTIGOS DE HONOR, EL INGENIERO JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA, SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y EL LICENCIADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ, SUBSECRETARIO DE GOBIERNO, EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE GOBENACION; PARA EL CIERRE Y CLAUSURA DEFINITIVA DE LA IV ETAPA DEL RELLENO SANITARIO BORDO PONIENTE Y LA EXPLOTACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL BIOGÁS QUE SE GENERA EN LA MISMA, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLASULAS.*

De modo breve, ante las diversas razones que se han expuesto en distintos medios de comunicación social, fuentes de tipo legal, Internet, etc.; las razones que encontramos con mayor difusión fueron las siguientes:

- Mal manejo de residuos sólidos dentro del basurero
- Límite de capacidad o vida útil del basurero después de 26 años (1985-2011)
- Inciertos intereses políticos¹³⁴
- Razones de tipo sanitario
- Razones de tipo ambiental

Así por ejemplo, en palabras de la Ministra Luna Ramos, el bordo poniente cuatro es un tiradero de “disposición final” que es el único que recibe residuos sólidos de la ciudad de México y que se encuentra en proceso de cierre por conclusión de su vida útil, razón por la que la autoridad ambiental tiene que poner especial cuidado en que se cumpla la normatividad en la materia¹³⁵, considerando que el basurero operó durante veintiséis años.

Por otro lado, por lo que hace a los intereses políticos tenemos que la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental (CIACA), exigió el cierre inmediato del relleno sanitario bordo poniente, que opera en terrenos federales ubicados en el municipio de Netzahualcóyotl. El organismo creado en la ciudad de México en noviembre de 1994, con la participación de veintiocho juristas de veintidós países, exigió la reparación del daño ecológico causado por el vertedero y que el gobierno del distrito federal invirtiera mil millones de pesos para el saneamiento de los terrenos que ocupa, en lo que fue el lago de Texcoco, dijo: “hay una contaminación brutal del suelo y del aire”¹³⁶.

¹³⁴

<http://www.m-x.com.mx/2012-01-27/cierre-de-bordo-poniente-fue-por-capricho-de-un-funcionario-pudo-funcionar-23-anos-massecretario-de-obras-df/>

¹³⁵ Aranda, Jesús, (17, Octubre, 2007) “Decide corte que el DF puede seguir usando relleno sanitario”, *La Jornada*. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/17/index.php?section=capital&article=043n1cap>

¹³⁶ Ramón, René, (28, enero, 2008). Pide órgano internacional cerrar basurero en Neza. *La Jornada*. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/23/index.php?section=estados&article=036n1est>

Así también, la CIACA, criticó que se haya otorgado una prórroga al gobierno del Distrito Federal para seguir tirando la basura de los capitalinos en el bordo poniente: “una vez más, les otorgan una prórroga de dieciocho meses para que sigan tirando basura” expuso Ramón Ojeda Mestre, Secretario General del organismo, luego de que el gobierno federal y el del distrito federal acordaron que el bordo poniente, único relleno sanitario para depositar la basura de la ciudad, seguiría operando hasta el treinta y uno de enero de dos mil once.¹³⁷ En ese mismo sentido, aseguró que los gobiernos del estado de México y del distrito federal, así como del gobierno federal son responsables del daño ecológico a la zona metropolitana del valle de México y por ello se deben fincar responsabilidades. No puede no existir de por medio una clara presión política internacional¹³⁸.

Con ello, podemos ver que la intervención de un organismo pudo haber influido en la decisión tomada por gobierno federal y local, para determinar en el año dos mil diez el controvertido cierre, y tener como resultado una mejor toma de decisiones proyectada a hacia la política interior de nuestro país, como para los organismos internacionales.

Además de las razones de tipo político, las razones de tipo sanitario son de gran importancia debido a la manera en la que se habló de ellas. Es decir, no fueron el principal motivo del cierre pero tampoco se hizo abundamiento en ellas. No se hizo aclaraciones concretas de los daños generados a raíz del tiempo que operó el basurero ni se hizo constar públicamente que ese fue un importante factor que movilizó a nuestro gobierno por el riesgo que causaba a la salud de la gente.

En este caso, “el gobierno del estado de México manifestó su inconformidad por la resolución de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales al

¹³⁷ Robles, Johanna, (24, agosto, 2010). “En lo oscuroito, pacto en bordo poniente”. *El Universal*. En línea: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/103063.html>

¹³⁸ *Óp. cit.* Pide órgano internacional cerrar basurero en Neza, *La Jornada*. En Línea: <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/23/index.php?section=estados&article=036n1est>

otorgar autorización al gobierno capitalino para seguir depositando su basura en el bordo poniente, durante los dos próximos años y anuncio que comenzara una batalla legal para obligar a las autoridades federales y del distrito federal a cerrar este lugar.

El subsecretario de asuntos jurídicos del gobierno mexiquense, Rafael Ochoa Morales, dijo que lo más viable es la promoción de una controversia constitucional ante la suprema corte de justicia de la nación y una demanda ante un juzgado civil, para pedir una indemnización por los daños ambientales causados por la contaminación que producen las 12 mil toneladas de basura diaria que depositan las autoridades capitalinas.

De acuerdo con la funcionaria de ecología, Arlette López Trujillo, ya existen graves daños a los mantos freáticos del lugar, pues ´existen escurrimientos de los lixiviados hacia el subsuelo por la falla en la capa de geomembrana, además de que se producen una serie de gases tóxicos que no son quemados al carecer de tubos de biogás”¹³⁹, siendo esto un riesgo relevante para la gente que vive en el basurero y cerca a él. Sin embargo, estos hechos no son el motor del cierre, pero si razones para especialistas u organismos internacionales que tienen una postura contraria a la de nuestro gobierno.

Las razones de tipo ambiental, fueron un punto criticado por diversos sectores, en ese sentido, respecto del impacto ecológico que ha provocado ese espacio, el Director de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), sostuvo que el Bordo Poniente “es uno de los puntos más contaminantes de la ciudad”. Argumentó que las toneladas de basura que se almacenan, generan gases efecto invernadero que contribuyen al problema del Cambio Climático y desde el año dos mil ocho resulta un peligro inminente para los mantos acuíferos debido a los severos hundimientos que ha padecido la zona, los cuales han

¹³⁹ Dávila, Israel, Ramón, René, (10, septiembre, 2004). Planteará Edomex controversia en la SCJN por el Bordo Poniente, *La Jornada*. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2004/09/10/036n2est.php?origen=estados.php&fly=1>

provocado grietas en el fondo de este depósito, que aumentan la probabilidad de filtración de jugos tóxicos.¹⁴⁰

Por otro lado, aquellos motivos que fueron el motor del cierre del basurero, no son los únicos factores por los cuales sociedad y gobierno, reaccionaron de diversos modos ante el tema de la basura, ya que una vez cerrado el gran basurero, problemas notables se hicieron presentes a consecuencia del mismo.

Esos problemas son importantes en nuestra vida cotidiana debido a que implican desacuerdos y falta de habilidad para dar solución al problema; esto, en manos de las autoridades que probablemente no pudieron resolver debidamente un problema de tal magnitud, ya que el cierre de un basurero con la capacidad que tenía el bordo poniente, no es un tema menor, mucho menos cuando no se ha logrado localizar un sitio que sustituya al problema original.¹⁴¹

Así, podemos destacar que relativo a la materia ambiental y al caso de las basureros, el aparato legislativo ha llevado a cabo importantes avances, sin embargo, aunque existieron esfuerzos de regulación anteriores a la legislación ambiental que actualmente nos rige, éstos solamente consideraban la protección aislada de diversos recursos naturales en lo particular, sin embargo, esta concepción del ambiente global o sistémico no fue desarrollada sino hasta años después.¹⁴²

El primer antecedente en el derecho mexicano, que concibió al ambiente de manera global, se estableció en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971; de esta ley se desprendieron tres reglamentos:

¹⁴⁰ Langner, Ana, Padilla, Lizbeth, (22, noviembre, 2010). Clausuraran el relleno sanitario del bordo poniente, *El Economista.mx*. En línea: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/11/22/clausuraran-relleno-sanitario-bordo-poniente>

¹⁴¹ “No obstante a siete meses de que venza el plazo, aún no se ha definido el lugar que sustituirá este relleno, ni los proyectos que se llevaran a cabo en el lugar...” González Alvarado, Rocío, (14, mayo, 2000). Se cumple proceso para cerrar el bordo poniente, dice funcionario. *La Jornada*. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2011/05/14/capital/031n1cap>

¹⁴² Aceves Ávila, Carla D, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 95 y 96.

1. Para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos,
2. Para el control y prevención de la contaminación de las aguas y,
3. Para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

El siguiente intento, de una ley marco fue la Ley Federal de Protección al Ambiente que entró en vigor en 1982. Sin embargo, la evolución de la materia más allá de una concepción parcializada y atribuida al ámbito exclusivamente federal, ocurre en 1987, a raíz de una reforma constitucional¹⁴³, la cual significó un cambio importante en la manera de aplicar las leyes en los sucesos de tipo ambiental, puesto que las anteriores leyes tenían carácter resarcitorio y la reforma en mención dio lugar a una ley de tipo preventivo, además del carácter general que a diferencia de la anterior ley que era de corte federal, incluía la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

A partir de ese momento se creó el fundamento constitucional para la creación de leyes que establecieran la competencia de las autoridades en los distintos niveles de gobierno para la regulación de la materia ambiental.

Posteriormente, el 28 de enero de 1988 se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), entrando en vigor en marzo de ese mismo año. Esta Ley tiene una profunda trascendencia por tener importantes diferencias respecto de sus antecesoras puesto que es la primera cuyo enfoque es el desarrollo sostenible en contraposición con el control de la contaminación, además de contener la concurrencia de facultades, tema que será abordado más adelante.¹⁴⁴

Con el surgimiento de la LGEEPA, también se crearon reglamentos que regularon diversas disposiciones de la Ley General en materias como la evaluación del impacto ambiental, ordenamiento ecológico, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, áreas naturales protegidas entre otras. Asimismo, seguido de la entrada en vigor de la LGEEPA, se crearon

¹⁴³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_116_10ago87_ima.pdf

¹⁴⁴ Publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1971, el 29 de marzo de 1973 y el 23 de enero de 1979.

otras leyes relevantes en la materia que favorecerían la protección del medio ambiente; algunas de ellas fueron la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, etc.

Por otro lado, no obstante la existencia de la LGEEPA, para el año 2003¹⁴⁵ se creó una nueva disposición normativa que vendría a regular un objeto difícilmente determinable en cuanto a su política, gestión y efectividad; la basura. La ley que se refiere a estos desechos es la denominada Ley General para Prevenir la Gestión de Residuos Sólidos (LGPGIR), Ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, la cual prevé la estructura y organización de las instituciones encargadas de operar respecto de todos los residuos que se generan a lo largo y ancho de México. A su vez, el 22 de abril de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, con la cual también surgieron diversas modificaciones en el sistema de tratamiento de los residuos sólidos, tales como la separación de basura en las distintas delegaciones del Distrito Federal.

3.2. FACULTADES CONCURRENTES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA REGULACIÓN DE BASUREROS.

En distintos niveles sociales y normativos, se ha avanzado en el ámbito medioambiental. Este progreso ha sucedido paulatinamente de acuerdo al modo en el que se han impulsando proyectos, reformas, leyes, políticas públicas; sin embargo, pese a algunos avances, aún continuamos atrasados en el campo del derecho ambiental, ya sea por vicios de efectividad o eficiencia por parte de autoridades, o bien, de la propia normatividad ambiental. Concretamente en el caso que nos interesa, algunos vicios han surgido en el

¹⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003, misma que entró en vigor el 6 de enero de 2004 y el día 30 de noviembre de 2006 fue publicado su Reglamento que entró en vigor el 30 de diciembre de ese mismo año.

sistema de tratamiento de la basura, existiendo algunas complicaciones desde el inicio del proceso hasta su última etapa, es decir, la llamada disposición final.

Esto resulta complejo puesto que la basura, difícilmente es tratada con responsabilidad tanto por la gente como por las autoridades que se encargan de la verificación del cumplimiento de las normas ambientales relativas a los basureros.

En este capítulo analizaremos de modo general las facultades que le corresponden a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, para tener conocimiento de las tareas a desempeñar por parte de las mismas y el modo en que operan en relación a los basureros de acuerdo a los establecido en las leyes de su competencia.

A saber, las facultades de las autoridades en los tres niveles de gobierno, se establecieron con base en la reforma constitucional de 1987¹⁴⁶ mencionada ya en párrafos anteriores, en la cual se incorpora el principio de *competencia concurrente* en la materia ambiental, la cual establece la distribución de facultades para las autoridades con el objetivo de proteger el medio ambiente y prevenir su deterioro.

En ese sentido la competencia concurrente se convierte en un punto clave en la materia ambiental y en la administración de facultades entre las autoridades, ya que sin ella no habría orden en la labor de las autoridades para la elaboración de instrumentos de política ambiental, expedición de normas oficiales o la regulación de sistemas de limpia de acuerdo a los establecido en las leyes para sus respectivas competencias.

Ciertamente, el sistema de concurrencia existe en materias muy especiales en donde la participación de un solo nivel de gobierno es insuficiente y se necesita la acción coordinada de todos los niveles de gobierno. Una cuestión tan delicada como el cuidado del medio ambiente no puede pertenecer en exclusiva a la Federación, puesto que su complejidad rebasa una gestión centralizada, ya que el manejo del ambiente requiere necesariamente de una política Estatal que se estructure fundamentalmente en la ley marco expedida

¹⁴⁶ Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006

por el Congreso de la Unión, que vertebre la acción coordinada de los tres niveles de gobierno. En la actualidad se reconoce que el factor ecológico forma parte de un todo; por tanto, puede afirmarse que los recursos naturales son de interés primordial, no sólo para los habitantes de nuestro país, sino para toda la humanidad, en virtud de que el objeto jurídico es por esencia universal¹⁴⁷.

3.2.1. COMPETENCIA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Por otro lado, para perfilar el análisis de la competencia en materia ambiental, partiremos precisamente de la definición de competencia, entendida ésta como:

*La idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.*¹⁴⁸

Ahora bien, para la materia que aquí se aborda, mencionaremos la existencia de dos tipos de competencias sin adentrarnos en las demás clasificaciones que al respecto existen, a saber: la competencia concurrente y la exclusiva.

- Facultad concurrente: es la que tienen varios tribunales (sic) –*autoridades*-, en principio, para conocer de cierta clase de negocios.
- Facultad exclusiva: es la que tiene un órgano estatal para dirimir determinado litigio sin que exista otro órgano que tenga igual competencia.¹⁴⁹

A partir de los conceptos anteriores, analizaremos la competencia en materia ambiental desde la perspectiva de la propia Constitución y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Para aproximarnos al tema, el artículo 124 constitucional, estatuye un principio general que a la letra dice:

¹⁴⁷ Cfr. O. Rabasa, Emilio (Coord.), *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica, número 385, p. 126

¹⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, UNAM, 1989.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por otro lado, el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-G, respecto a las facultades del Congreso de la Unión, a la letra dice:

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.

Por otro lado el artículo 115 fracción II, a la letra dice:

Los municipios poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Conociendo de los siguientes aspectos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que les confiera la ley.

Así también, por lo que hace al ámbito del Distrito Federal, el cual no es un Estado ni un Municipio, tenemos que el artículo 122 a la letra dice:

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

A su vez, se señala cuales son las autoridades locales del Distrito Federal:

- la Asamblea Legislativa,
- el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y,
- el Tribunal Superior de Justicia.

En ese sentido, en dicho artículo se señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

De lo anterior, se deduce lo siguiente:

- Los asuntos que están expresamente concedidos a la federación, no pueden ser abordados por los Estados porque no son competencia de ellos de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos México (CPEUM).
- El congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan claramente la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno, Federación, Estados y Municipios, en materia ambiental.
- Los municipios tienen bien definidas sus atribuciones de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM y,
- La asamblea legislativa del distrito federal, legisla para aquello conferido expresamente así como que el jefe de gobierno como el tribunal, ejercen sus facultades y atribuciones en la demarcación del distrito federal, las cuales son determinadas por el artículos 122 de la CPEUM, así como que en materia ambiental, las leyes de nuestro interés son la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos en el Distrito Federal.

De este modo, tenemos que el Congreso de la Unión a través de una ley como lo es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la competencia concurrente en materia ambiental, en ella, también encontraremos el modo en el que están distribuidas las facultades de los niveles de gobierno, como están facultados los mismos para el desempeño de sus funciones y las bases sobre las cuales deberán llevar a cabo su deber.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 5°, 7°, 8° y 11 establece las facultades del Gobierno federal, estatal y municipal, además del Distrito Federal; sin embargo, sólo nos ceñiremos a aquello a lo que están facultadas dichas autoridades en materia ambiental en lo

relativo al tema de los basureros. Para este propósito, en la siguiente tabla señalaremos cuales son las referidas facultades:

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL RELACIONADAS CON LOS BASUREROS		
Federación	Estados	Municipios
<p>ARTICULO 5°:</p> <p>I.- la formulación y conducción de la política ambiental nacional;</p> <p>v. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 al ambiente;</p> <p>XX.- la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;</p> <p>ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial.</p>	<p>ARTICULO 7°:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 medio ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como en su caso, de fuentes móviles como que conforme a lo establecido en esta Ley no sea competencia Federal;</p> <p>XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas para 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;</p>	<p>ARTÍCULO 8°:</p> <p>IV.- Las 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 industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;</p> <p>VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas, y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta ley sean consideradas de jurisdicción federal;</p> <p>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;</p> <p>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, y VII de este artículo;</p> <p>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;</p>

Al efecto, dentro de los tres niveles de gobierno y el distrito federal, la jerarquía de las normas que existen relativas a los rellenos sanitarios, se pueden identificar por medio de la siguiente tabla:

LEYES y NORMAS RELATIVAS A LA CONSTRUCCIÓN DE BASUREROS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO			
Nivel Federal	Nivel Estatal	Nivel Municipal	Nivel Distrito Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): 1. Artículo 4º, párrafo cuarto. 2. Artículo 73, fracción XXIX-G • Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). • Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) • Normas oficiales mexicanas: (NOM-083-ECOL-1996 y su respectiva reforma para el año 2003, NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-083-ECOL-2003) 	<p>Los Estados a través de sus Congresos Locales han producido leyes en materia ambiental, concretamente en algunos Estados se ha legislado en materia de residuos sólidos. Es decir, algunos Estados, además de contemplar una ley estatal en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, también legislaron en materia de residuos, por ejemplo: Baja California, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, el Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y, en Guerrero se está trabajando en la iniciativa de ley. Así pues, los Estados antes mencionados, contemplan en materia ambiental sus leyes estatales denominados generalmente con un nombre muy parecido, por ejemplo:</p> <p>1. Coahuila;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila y, • Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Coahuila. 	<p>A nivel municipal, tenemos concretamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) <p>Asimismo, la LEGEEPA, establece las facultades de los municipios en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8º, tales como las previstas en las fracciones XVIII, XV y XVI que atienden a la formulación de programas de protección al medio ambiente y artículo 10 primer párrafo que señala que los ayuntamientos dictaran bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulas y demás disposiciones administrativas (en la materia de nuestro interés). <p>A su vez, en materia de residuos, de acuerdo a las leyes estatales, para regular dicha materia, existen también los códigos urbanos y municipales, tal es el caso del Estado de Aguascalientes, que pese a que no tiene una ley en materia de residuos específicamente, cuenta con un código municipal que deriva del código urbano.</p>	<p>A nivel distrito federal, tenemos primordialmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) <p>Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emite diversas leyes, algunas de ellas en materia ambiental son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) • Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (LRSDF) <p>A su vez, también son emitidos diversos programas, como el de ordenamiento ecológico (que debe ser publicado a través de la gaceta oficial y en un diario de mayor y circulación) o el de Gestión integral de los residuos sólidos para el distrito federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes de manejo

Con las tablas señaladas con anterioridad, se puede identificar la variedad de leyes y normas que existen para que el Estado gestione de modo organizado y eficaz el tratamiento de los residuos que existen en nuestro país. Sin embargo, también hemos podido conocer que si bien en todos los estados de la República se da tratamiento y destino a los residuos, no todos los estados sustentan su actuar en las mismas leyes o normas puesto que en algunos estados existe legislación específica de residuos y en otros no. Pese a esta situación, cada una de las autoridades lleva a cabo las acciones de recolección, selección, y destino final de modo semejante.

3.3. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL CASO DEL BORDO PONIENTE

Uno de los basureros más importantes de América latina, y el más importante de México, es el denominado Bordo poniente. Basurero al cual nos hemos referido con anterioridad y del cual entraremos al estudio de su rumbo por las determinaciones legales que se han tomado y que existen hasta el día de hoy, su período de vida útil el cierre previsto en instrumentos legales y la trascendencia del mismo ya que se trata de un basurero de gran tamaño y por ello, con gran capacidad de almacenamiento. Por ello, sabemos que el basurero ha representado por años un complejo asunto de distribución de competencias para las autoridades por la ubicación del mismo, el materia que almacena y el impacto que genera la existencia del mismo, ya que puntos como su ubicación, afectaciones a los recursos ambientales y repercusiones en la sociedad han sido temas que han generado polémica y discusión entre las autoridades a lo largo de los años desde su creación hasta convenir el propio cierre del relleno sanitario.

3.3.1. COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN EL BORDO PONIENTE

La Federación es competente para conocer de lo relativo al Bordo Poniente, de acuerdo con los supuestos que establecen los artículos tanto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como los de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, conforme a los siguientes puntos:

La Federación es competente para abordar los problemas relativos a este basurero, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 4° párrafo quinto, que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”, y de acuerdo a la naturaleza y contenido de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ley que fue emitida por el Congreso de la unión en el margen de lo establecido por el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución.

En este sentido es importante destacar que en cuanto a la gestión de residuos, la sola existencia de un basurero tiene impactos directos al medio ambiente y al propio ser humano, por lo tanto, la existencia de un basurero se relaciona directamente con el derecho que tienen las personas a un derecho ambiente adecuado y no así, un medio ambiente afectado por diversos factores u obras, como en este caso lo es un relleno sanitario, por lo que todo aquellos basureros que se encuentren en terrenos de la federación, serán de competencia federal y su autorización, operación y cierre serán facultades del gobierno federal.

Por otro lado, como se mencionó en líneas arriba, la federación conocer de los asuntos señalados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero se tiene que saber antes que el artículo que da origen a la Ley General del Equilibrio Ecológico es el artículo 73 fracción XXIX-G, el cual

señala que el congreso está facultado para expedir leyes que establezcan la competencia entre la federación, estados y municipios en la materia ambiental, competencia que también fue comentada en el tema 3.2. del presente trabajo.

Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece las facultades que tiene la federación en materia ambiental, las que nos interesa en relación con el basurero Bordo Poniente son las que señala el artículo 5° y 11 de la referida ley, como la formulación y conducción de la política ambiental nacional o bien la expedición de las normas oficiales mexicanas, como por ejemplo la norma NOM-083-ECOL-2003, la cual contempla los lineamientos a seguir para la construcción y funcionamiento de los rellenos sanitarios.

La norma NOM-083-ECOL-2003 tiene relación directa con el basurero Bordo poniente y fue fundamental para su operación, diseño y selección del sitio, aunque la construcción del mismo haya sido anterior a la emisión de la norma oficial mexicana, la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, como lo contemplado en la fracción X, tienen relevancia ya que la competencia de la federación tiene su fundamento en esta disposición legal, al encontrarse el basurero bordo poniente en una zona federal y al señalar el 28 y fracción X antes mencionada que la competencia de la federación tendrá lugar cuando haya obras y actividades en zonas federales.

En ese sentido, por tratarse de una obra o actividad realizada en zona federal, así como la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas que regula el artículo 11 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, situación que se ilustra perfectamente con la generación de basura y los problemas que se suscitan

por la existencia de la misma y del basurero bordo poniente situado en las cercanías del Estado de México y el Distrito Federal.

Por último, la Federación se encuentra facultada para suscribir convenios con los gobiernos del estado, municipios y distrito federal. En el caso del bordo poniente, por encontrarse en una zona federal, esto de acuerdo a lo señalado en el artículo 11¹⁵⁰ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; como ejemplo, podríamos señalar el convenio que firmó el ejecutivo federal con el gobierno del Distrito Federal para el cierre de la etapa IV y clausura del basurero Bordo Poniente de fecha 10 de noviembre de 2010 cuyos efectos pudieron ser apreciados en los medios de comunicación.

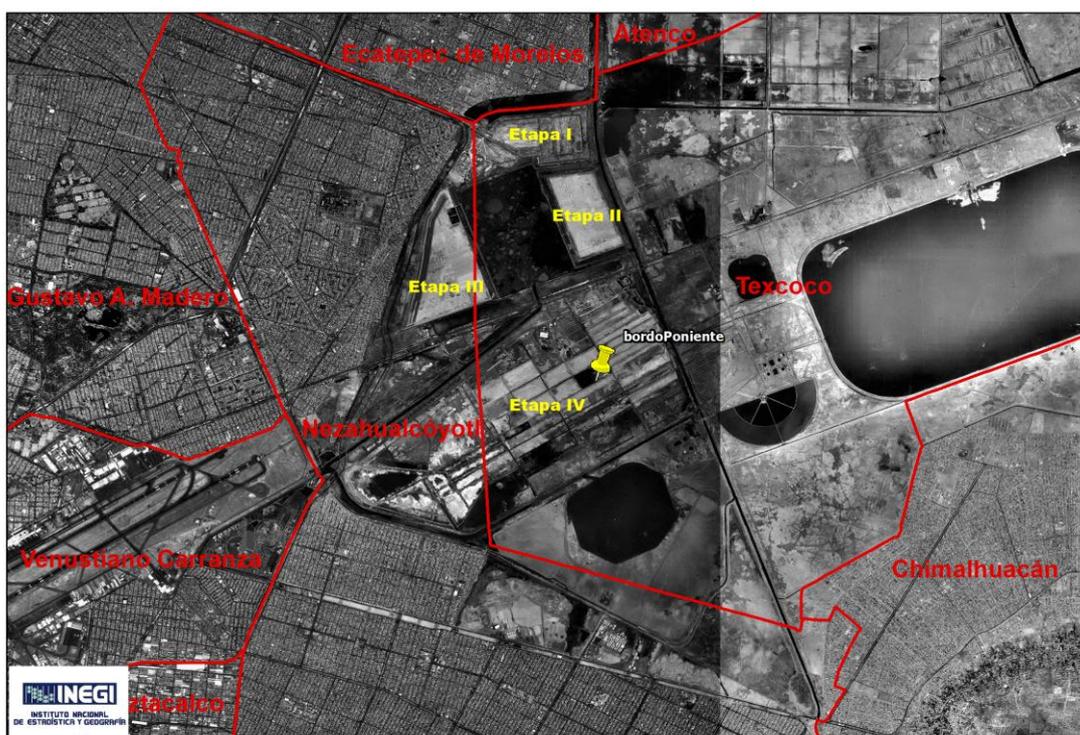


Figura 1.2. Bordo Poniente. Delegaciones, Municipios y etapas del relleno sanitario. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁵⁰ ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial (...)



Figura 1.3. Bordo Poniente. Delegaciones, Municipios y delimitación de las etapas I, II, III y IV del relleno sanitario así como las distancias aproximadas de un ángulo de las etapas a las áreas conurbadas aledañas al Bordo. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Finalmente, podemos decir que la Federación tiene una participación importante en los asuntos ambientales. En el caso del Bordo Poniente, al ser un basurero que se encuentra en un terreno de la federación, tendría de inicio una competencia clara y delimitada, sin embargo, su gestión y las decisiones que se tomaron en torno a su cierre, representaron una tarea compleja para el Gobierno Federal debido a los conflictos que se suscitarían con el gobierno del Distrito Federal y la inclusión del gobierno del distrito federal.

Asimismo, las determinaciones tomadas trajeron consecuencias que podrían implicar un daño al medio ambiente y a la salud de las personas y que son efectos que se conocerán con la evolución del cierre y de las soluciones propuestas por el gobierno federal y la coadyuvación del gobierno del Distrito Federal.

3.3.2. COMPETENCIA DEL ESTADO DE MÉXICO EN EL BORDO PONIENTE

La competencia del Estado de México respecto del relleno sanitario Bordo Poniente, está fundamentada en diversos artículos, comenzando jerárquicamente por el 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual señala que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”; derivado de esta norma, la primera idea que se deduce de dicho precepto es la división de competencias que está expresamente señaladas entre la Federación y los Estados. En este sentido, la distribución de facultades para la materia que nos interesa, se encuentra determinada para las autoridades federales, estatales y municipales dentro de la Ley Reglamentaria del artículo 4° constitucional fracción quinta, en la llamada Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), no sin antes saber, que dicha ley tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual determina que “el congreso tiene la facultad 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.”

Por lo cual, estaremos a la competencia que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en el artículo 7°, ya que en éste, el gobierno de los estados, concretamente, el Estado de México, está facultado en la materia ambiental en lo relativo a asuntos de residuos para 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 Ley¹⁵¹; asimismo, el artículo 9° de la Ley

¹⁵¹ Artículo 7° fracción VI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, señala la coordinación para el registro de los planes de manejo de residuos así como la promoción para la coordinación con el Gobierno Federal y las autoridades correspondientes, la creación de infraestructura para el manejo integral de residuos sólidos urbanos, de manejo especial y residuos peligrosos, en las entidades federativas y municipios además de programas municipales de prevención y gestión integral de los residuos de su Competencia y de prevención de la contaminación de sitios con tales residuos y su remediación¹⁵², sin embargo, la misma ley señala que, los propios congresos de los estados, con arreglo a sus respectivas constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley¹⁵³. Por ejemplo, en el estado de México, el congreso del estado, legisló en materia de equilibrio ecológico y gestión de residuos.

Ahora bien, una vez señalada la competencia del Estado de México respecto de la gestión de residuos sólidos, la cual se encuentra establecida en la Constitución Federal y en las leyes generales mencionadas, es importante saber cuáles su competencia respecto del basurero Bordo Poniente.

El Congreso del Estado de México cuenta con diversas leyes en materia de medio ambiente y residuos sólidos, entre las cuales, las más importantes son la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹⁵⁴ y el Código para la Biodiversidad del Estado de México el cual entre otras materias, regula el sistema de recolecta y disposición final de desechos, lo cual, en nuestra opinión resulta un error de técnica legislativa, puesto que en dicho código se regulan diversas materias, que aunque correlacionadas, resultan demasiado extensas para una norma general, tal es el caso de la gestión de residuos,

¹⁵² Fracciones VI, VII y VIII del artículo 9° de la LGPEGIR.

¹⁵³ Penúltimo párrafo del artículo 9° de la LGPEGIR.

¹⁵⁴ Decreto numero 72 de fecha 24 de febrero de 1995, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917.

mismo que sin duda alguna debiera estar contenido en una norma especializada.

Por un lado, cabe destacar que la constitución del estado de México, prevé en su artículo 18 párrafo cuarto, que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, no obstante, que la protección del derecho al medio ambiente adecuado sea un derecho protegido a nivel constitucional, resulta un avance digno de reconocerse que el gobierno del estado México haya plasmado al mismo en su constitución.

A su vez, el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que el desarrollo de la entidad se sustenta en el sistema estatal de planeación democrática, que tiene como base el plan de desarrollo del estado de México y dentro de su fracción II, señala que en materia metropolitana, el gobierno del estado y los ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación y con las entidades federativas colindantes con el estado, en las materias de ... recolección, tratamiento, y disposición de desechos sólidos, protección al ambiente, protección civil, restauración del equilibrio ecológico ... y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia.

Asimismo, derivado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código para la Biodiversidad del estado de México, regula el manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos¹⁵⁵, así como

¹⁵⁵ Artículo 2.7. del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

también, regula los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos o de manejo especial que no estén considerados como peligroso estableciendo las normas técnicas estatales y criterios a que se deben sujetar, en el diseño, construcción y operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos, esto por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.

En cuanto al servicio de limpia y recolección de residuos, debemos decir que éste corre a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México y de las autoridades municipales, donde el ciclo del sistema de limpia se encuentra compuesto por cuatro etapas, en donde la última tiene que ver con los rellenos sanitarios: el barrido, la recolección y el transporte, el almacenamiento temporal de residuos y la eliminación mediante tecnologías de mineralización de disposición final de los residuos sólidos urbanos o de manejo especial en rellenos sanitarios o en confinamiento controlados.¹⁵⁶

Sin embargo, aunque el Estado de México prevé inevitablemente la disposición final de residuos en rellenos sanitarios, el mismo código prevé favorablemente un aprovechamiento al máximo de residuos orgánicos mediante la composta y se considera el aprovechamiento igual de la generación de biogás y energía eléctrica.

Asimismo, también se prevé que al agotarse la vida útil de los rellenos sanitarios del estado y al hacer un estudio sobre los impactos al suelo, se podrá utilizar esa área para construir parques, jardines, etc., aspecto, que es muy semejante a los proyectos empleados en otros basureros como en el caso del ex basurero de Santa Fe donde el predio que era utilizado para relleno, ahora es una gran plaza comercial circundada por una considerable cantidad de casas habitación o por ejemplo, el caso del Bordo Poniente, el cual, una vez que se estudien los impactos al suelo y los lixiviados detectados a consecuencia de la basura, se llevará a cabo un proyecto verde para que el predio del ex basurero sea utilizado para área verde.

¹⁵⁶ Artículo 4.56. del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

Por último, es importante señalar que el Código para la Biodiversidad contempla la reparación del daño, tema importante para el presente trabajo, puesto que éste no es contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, aunque cabe resaltar que el tema de la reparación del daño se consideró en el Convenio de Coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal de fecha diez de noviembre de 2010 en virtud de que en la BASE DECIMOTERCERA, se señala la *reparación de daños eventuales en el sitio* (la cual sería de tipo económico), además de precisarse que el Gobierno del Distrito Federal es y será el responsable de los daños que se pudieran generar por los residuos sólidos que son confinados en el relleno sanitario, además de incluir afectaciones y daños sociales, a la salud, a los bienes de terceros y/o al medio ambiente, sin embargo, en términos generales, el daño ambiental y la reparación del mismo, son temas poco abordados y que se han desarrollado de manera ambigua en los ordenamientos existentes, no obstante que en algunos estados se consideran dichos temas como en el caso de del Estado de México, sin que a nivel federal se legisle de manera expresa.

3.3.3. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS RESPECTO DE LOS BASUREROS.

Como se señaló en el capítulo anterior, Estado de México cuenta con diversas leyes en materia de medio ambiente y residuos sólidos, entre las cuales, las más importantes son la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México¹⁵⁷ y el Código para la Biodiversidad del Estado de México.

Para conocer las facultades que tienen los Municipios respecto de los basureros es importante decir que, en el capítulo tercero de la constitución

¹⁵⁷ Decreto número 72 de fecha 24 de febrero de 1995, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917.

estatal, denominado *De las atribuciones de los ayuntamientos*, en su artículo 122, se señala que los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución federal, la constitución del estado de México y demás disposiciones legales aplicables, por lo que es importante atender de forma entrelazada el contenido de dichas normas.

Así, en relación a los municipios, se señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115¹⁵⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios juegan un papel importante en el tema de la gestión de los residuos, ya que de éstos depende directamente la organización para el procesamiento de los residuos. El artículo 122 de la constitución estatal, señala que los municipios ejercerán las facultades señaladas en la constitución general de la republica, de manera coordinada con el gobierno del estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

En ese sentido, debe decirse que respecto del basurero Bordo Poniente, los municipios no tienen injerencia debido a la regulación expresa tanto del Estado de México como de la Federación.

En consecuencia, tenemos que el estado de México tiene competencia para gestionar a través de sus municipios el tratamiento de residuos generados en su circunscripción y para ello prevé determinados sitios utilizados para destino final, sin ser éste, el relleno sanitario Bordo Poniente.

¹⁵⁸ Artículo 115 fracción III inciso c): limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3.4. COMPETENCIA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL BORDO PONIENTE.

Es de resaltarse que el gobierno del Distrito Federal tiene una intervención importante en la gestión de los residuos sólidos debido a las facultades que le son conferidas a través de la Constitución y las leyes locales, como la Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Así también, es de mencionarse que el Distrito Federal adquirió mayor injerencia en materia de residuos a raíz del cierre del basurero Bordo Poniente debido la delegación de facultades del gobierno federal al del distrito federal mediante el convenio de ambos gobiernos antes referido.

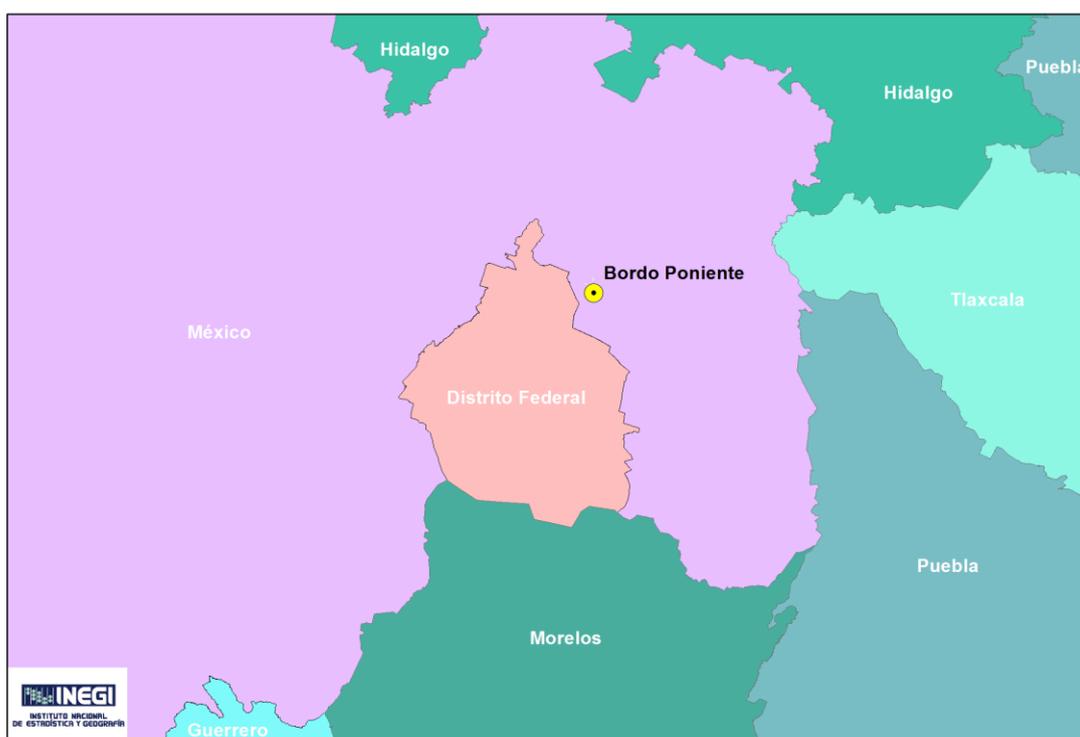


Figura 1.4. Identificación del Bordo Poniente a través de las delimitaciones entre el Distrito Federal y el Estado de México.

En este apartado retomaremos la tabla que muestra los artículos establecidos en las leyes locales de nuestro sistema jurídico mexicano, relacionadas con los

basureros. De este modo, se abordarán con mayor facilidad las facultades que tiene el Distrito Federal con el relleno sanitario Bordo Poniente.

NORMAS RELATIVAS A LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE BASUREROS
Nivel Distrito Federal
A nivel distrito federal, tenemos primordialmente: <ul style="list-style-type: none">• Artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emite diversas leyes, algunas de ellas en materia ambiental son: <ul style="list-style-type: none">• Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF)• Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (LRSDF) A su vez, también son emitidos diversos programas, como el de ordenamiento ecológico (que debe ser publicado a través de la gaceta oficial y en un diario de mayor y circulación) o el de Gestión integral de los residuos sólidos para el distrito federal. <ul style="list-style-type: none">• Planes de manejo

De lo anterior, entendemos pues que la materia ambiental tiene como característica ser de naturaleza concurrente, y esto significa que los tres niveles de gobierno pueden realizar acciones de forma coordinada y así conocer del tema de medio ambiente según les corresponda, de tal modo que estos niveles pueden incluir al Distrito Federal para trabajar de manera coordinada, esto con fundamento en lo establecido en las diferentes leyes de la materia.

Primero, es importante decir que el Distrito Federal conoce básicamente del basurero Bordo Poniente a través de las determinaciones de la Asamblea Legislativa y de su Jefe de Gobierno, puesto que la Constitución determina en su artículo 122 letra c, base primera, fracción V, inciso k) que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal “regula la prestación y la concesión de los

servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia (...), por lo cual, dicha Asamblea tiene la facultad de dictar leyes en las mencionadas materias.

Por ello, es relevante decir que la Asamblea del Distrito Federal al ser el órgano facultado para emitir leyes que rigen en el Distrito Federal, emitió una importante ley en el tema que nos ocupa denominada Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de enero del año 2000 y en materia de residuos sólidos, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en el Gaceta Oficial del distrito federal el veintidós de abril de 2003.

Dichas leyes, son de gran trascendencia, debido a que su regulación organiza de forma coordinada la gestión de los residuos sólidos en la capital del país y en consecuencia, el destino final de los mismos. En este caso, el Bordo Poniente, es el relleno sanitario en el cual se depositan todos los residuos urbanos y de manejo especial considerados como no peligrosos y que son competencia del Distrito Federal.¹⁵⁹

En ese sentido, el gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de suscribir convenios de conformidad con lo establecido en el artículo 5º¹⁶⁰ de la Ley de Residuos del Distrito Federal. Esta facultad le permitió al gobierno del Distrito Federal suscribir dos convenios importantes en materia de residuos, el primero en noviembre de 1992 para el efecto de aprovechar el sitio del predio donde se

¹⁵⁹ Artículo 29 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal

¹⁶⁰ Artículo 5º (Ley de Residuos del Distrito Federal).- Corresponde a la o el jefe de gobierno el ejercicio de las siguientes facultades: IV.- Celebrar convenios de coordinación en materia de manejo de residuos sólidos y prestación de servicio público de limpia con la federación, entidades federativas y municipios;

encuentra¹⁶¹ el Bordo Poniente y el de 10 de noviembre de 2010, para llevar a cabo el cierre de la etapa IV y la clausura del basurero bordo poniente.

De este modo se puede entender, que el fundamento de los convenios en la materia ambiental y de residuos tiene su base en las leyes de la materia y que dichos convenios han sido el manual a seguir por parte del gobierno del Distrito Federal como “obligado” para realizar diversas acciones en “pro” de la gestión de los residuos generados en la ciudad de México. Los convenios de 1992 y de 2010 fueron los dos instrumentos de los cuales se valió el Distrito Federal para hacerse responsable de lo relativo a las determinaciones en ellos contemplados.

El gobierno del Distrito Federal, a través del jefe de gobierno, tiene la facultad de aprobar¹⁶² el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos creado por la secretaria de medio ambiente del Distrito Federal y la Secretaría de Obras y Servicios con la opinión de las Delegaciones del Distrito Federal¹⁶³ y los planes de manejo, ya que éstos marcan las pautas a seguir en el sistema de tratamiento de basuras y al final, aquellos residuos que no sean procesados, depositarse finalmente en el relleno sanitario correspondiente.

Asimismo, es importante saber que la Secretaría de Obras y Servicios tiene entre otras facultades, la de diseñar, construir, organizar operar las estaciones de transferencia, plantas de selección y tratamiento y sitios para la disposición final de los residuos sólidos, con base en el referido programa de gestión integral de los residuos sólidos¹⁶⁴. Esto es importante, debido a que de ella depende en gran medida, la operación de los sitios que le anteceden al ya referido basurero.

¹⁶¹ Ubicación: Kilómetro 2.1 de la autopista México-Texcoco, en el Estado de México, dentro de la Zona Federal del ex-vaso del Lago de Texcoco.

¹⁶² Artículo 5° de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

¹⁶³ Artículo 11 de la Ley de Residuos del Distrito Federal

¹⁶⁴ Artículo 7° fracción VIII de la Ley De Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Asimismo, el Distrito Federal, antes de enviar al Bordo Poniente los residuos urbanos y de manejo especial que se generan en la ciudad, se debe estar en el entendido de que todos esos residuos son basura que ya no puede ser materia de los sistemas previstos por la ley del Distrito Federal, es decir, de reciclaje y composta¹⁶⁵ puesto que todo el material entendido como residuo o basura, debe ser tratado para ser aprovechado de múltiples formas, pero sólo aquellos residuos que no sean susceptibles de pasar por los sistemas de reciclaje, composta o reutilización, tienen que ser depositado en los rellenos sanitarios.

Así, la prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal constituye un servicio público que estará a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Obras y Servicios y las Delegaciones¹⁶⁶ de acuerdo a las leyes correspondientes ya comentadas.

Dato importante es que la Ley de Residuos del Distrito Federal en su artículo 65 en el título sexto denominado *De las disposiciones y control de la contaminación del suelo* en el capítulo único, llamado *De la contaminación del suelo por residuos sólidos* que “es responsabilidad de toda persona que genere y maneje residuos sólidos, hacerlo de manera que no implique daños a la salud humana ni al ambiente” ya que las personas, que llevan a cabo el servicio de limpia y las que se encuentran depositando basura en los rellenos sanitarios necesariamente han de causar un impacto, tal vez que aunque sea a través de un mínimo, ya existe un daño al medio ambiente y a la propia salud. El caso del bordo poniente podría ser un ejemplo de los impactos que se generan a raíz de un gestión prolongada por el gobierno federal en coordinación con el gobierno del distrito federal, ya que por la existencia de ese basurero y por la operación del mismo, hay daños que podrían ser irreversibles, sin embargo ¿Quién ha de hacerse responsable por esos daños según lo que señala la ley del distrito federal? Y ¿Cómo?

¹⁶⁵ De los artículos 55 al 64 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

¹⁶⁶ Artículo 36 de la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Así pues, el gobierno del Distrito Federal al ser el operador y responsable de los procesos de tratamiento y gestión de los residuos generados en su circunscripción y al encargarse de que éstos lleguen a las respectivas plantas de reciclaje o composta, y los que no puedan ser procesados debido a su naturaleza, de que sean enviados en la que sería la última etapa de proceso de gestión de residuos, el depósito de los mismos en el relleno sanitario, nos da una idea clara de cuál es su intervención en la gestión de los residuos y el bordo poniente, dentro de su jurisdicción.

Así, muy a pesar de que el basurero bordo poniente, ha dejado de recibir residuos a raíz del cierre del 31 de diciembre de 2011, debido a que los acontecimientos recientes, nos narran que la relación posiblemente más importante que el gobierno del distrito federal tiene con el bordo poniente, es la facultad y obligación que éste tiene derivado de la firma del convenio de fecha diez de noviembre de 2010, mediante el cual el gobierno del Distrito Federal tuvo como misión llevar a cabo el cierre de la etapa IV y clausura del bordo poniente, por lo que en consecuencia, ahora es el responsable de dicha encomienda.

3.4. CONFLICTO ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE MÉXICO: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NÚMERO 95/2004

Es importante saber que para la materia ambiental, concretamente, la gestión de residuos sólidos en lo que respecta a la disposición final de residuos, es factible que se generen conflictos entre las diversas autoridades mexicanas atendiendo causas de suma importancia como la invasión de esferas, es decir, invadir en la competencia de una autoridad al rebasar las facultades que tiene la autoridad para llevar a cabo alguna acción. Los conflictos legales llevados ante un alto tribunal, que se suscitan entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, reciben como nombre “controversias constitucionales”.

Lo importante de estas controversias es el mecanismo que tienen las autoridades federales, estatales y municipales, así como el distrito federal, al existir una invasión de esferas, es decir un conflicto de competencias entre los distintos niveles de gobierno por perturbar el orden constitucional y con ello contravenir las disposiciones normativas que se ha de fundamentar y motivar en la mencionada controversia constitucional¹⁶⁷. Para comenzar, empezaremos por definir lo que es una controversia constitucional.

Podemos decir que se trata de una garantía constitucional de naturaleza jurídica que tiene por objeto reponer el orden que se haya vulnerado una vez que se ha generado una invasión de esferas entre los poderes de la unión o en la competencia de los diferentes órdenes de gobierno, además, la misma busca que se respete el pacto federal, la supremacía constitucional y la no invasión de esferas, por lo que es importante no hacer de lado para hablar de una controversia constitucional, la necesaria existencia de una presunta invasión de esferas.

Dicho de otro modo, con la existencia de las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funge como un órgano de carácter constitucional, es decir, un órgano que vigila que la Federación, los Estados y los Municipios, actúen de conformidad con lo previsto por nuestra constitución¹⁶⁸.

Cabe destacar, que la interposición de controversias constitucionales son benéficas tanto para las autoridades en los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal, así como para los gobernados, ya que con ellas “el estado constitucional, por esencia, debe marcar límites al ejercicio del poder, límites que sólo pueden ser efectivos si existe un tribunal encargado de sancionar cualquier exceso de autoridad”¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Castro y Castro, Juventino V., *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad* en Mc Gregor Ferrer, Eduardo, “Derecho Procesal Constitucional”, Colegio de Secretarios, SCJN, A.C., 3a ed., México, Porrúa, 2003, Tomo I, pp. 949-956.

¹⁶⁸ Castro y Castro, Juventino V., *op cit.*, pp. 954 y 955.

¹⁶⁹ Castro y Castro, Juventino V., *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad* en Mc Gregor Ferrer, Eduardo, “Derecho Procesal Constitucional”, Colegio de Secretarios, SCJN, A.C., 3a ed., México, Porrúa, 2003, Tomo I, pp. 949-956.

Las controversias constitucionales se encuentran reguladas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 105, el cual señala que las mismas, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, serán conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además de que, las referidas controversias sólo pueden suscitarse entre Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal¹⁷⁰, indistintamente.¹⁷¹

En ese sentido, es importante señalar que respecto del basurero que es el objeto práctico de estudio del presente trabajo, existe un precedente que ilustra los referidos conflictos suscitados entre autoridades de los distintos niveles de gobierno en la materia ambiental, puesto que en esta controversia se abordó el caso de basurero Bordo Poniente del ex lago de Texcoco. Así pues, la controversia que analizaremos a continuación es la controversia número 95/2004 de fecha dieciséis de octubre de dos mil siete¹⁷², suscitada entre el Estado de México y la Federación, por lo cual, en los siguientes párrafos, tendremos como propósito señalar de manera concreta y breve, los puntos que se argumentaron y las determinaciones que se asentaron en la misma.

El tema central de la controversia fue la invasión de esferas, es decir la competencia. Por un lado el gobierno del Estado de México argumentaba que éste era competente para conocer del cierre y clausura del relleno sanitario

¹⁷⁰ Artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ... **a)** La Federación y un Estado o el Distrito Federal; **b)** La Federación y un municipio) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; **d)** Un Estado y otro; **e)** Un Estado y el Distrito Federal; **f)** El Distrito Federal y un municipio; **g)** Dos municipios de diversos Estados; **h)** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales **j)** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y **k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

¹⁷¹ Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Bordo Poniente, y no así la Federación, y por otro lado; se sostenía la competencia de la Federación al conocer y tomar decisiones relativos al basurero a través de la resolución número S.G.P.A./DGIRA.DEI.2261/04 de fecha siete de septiembre de dos mil cuatro, puesto que en ella se conoció y se resolvió el cierre de la etapa IV y la clausura del relleno sanitario Bordo Poniente, asunto del cual la Federación argumentaba que gobierno del estado de México no era competente para conocer, y por último, se abordó la delegación de facultades por parte del gobierno Federal al gobierno del Distrito Federal el llevar a cabo el respectivo cierre y clausura del relleno sanitario.

En relación a lo argumentado por la parte actora y demandada, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y determinó puntos que a continuación se parafrasearán.

Para comenzar, aunque ya se señaló anteriormente, las partes que integraron la controversia constitucional fueron:

- Actor: Estado de México
- Demandado: Federación
- Tercero interesado: Distrito Federal

Entre los diversos argumentos vertidos por el Estado de México, a modo de síntesis, los planteamientos que nos interesan son los siguientes:

- El relleno sanitario Bordo Poniente no se encuentra en una Zona Federal, sino dentro del territorio del Estado de México, por lo tanto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), carecía de competencia para emitir la resolución que determina el cierre y clausura de la etapa IV y el proyecto del Bordo Poniente.
- La competencia correspondía a las autoridades del Estado de México y las normas que debían aplicarse, son las de esa entidad federativa.
- El Estado de México refirió que si bien la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) no determina cuales son las zona federales, se debe estar al artículo 3° fracción XLVII de la Ley General de Aguas Nacionales (LGAN) y derivado del contenido del mismo, al no existir ningún cauce de corrientes o vaso de depósitos de propiedad nacional, el área donde se

encuentra el basurero no constituye una zona federal, además de que se encuentra en la en los terrenos desecados del vaso del lago de Texcoco.

- Que el predio era propiedad del Estado de México, puesto que mediante diversos decretos, el presidente de la república autorizó la desincorporación de los terrenos que comprendía el vaso del lago de Texcoco a favor del Estado de México.
- Que de acuerdo a lo que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en sus artículos 5° y 7°, es competencia en materia de residuos: para las autoridades federales el manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas y, las autoridades estatales: están facultadas para el tratamiento y disposición final de residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos; toda vez que en el Bordo Poniente no se depositan residuos sólidos peligrosos.
- Los artículos 7°, 9° y 10° de la Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos (LGPGIR) establece que las autoridades federales tienen esencialmente facultades de regulación, autorización, control y vigilancia para el manejo de residuos sólidos peligrosos, que dichas facultades para el manejo de los residuos de manera especial corresponden a las autoridades estatales; y que el control de los residuos sólidos urbanos le corresponde a los municipios, por lo que las autoridades federales no tienen competencia para permitir el depósito de dichos residuos, pues la misma se encuentra circunscrita a los residuos sólidos peligrosos.

Asimismo, el Estado de México manifestó la inconstitucionalidad del acto impugnado en la controversia, refiriéndose a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) no tenía competencia para emitir la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil cuatro, pues consideró que el relleno sanitario Bordo Poniente no se encontraba en una Zona Federal, sino dentro del territorio del Estado de México, por lo tanto, la competencia le correspondía al Estado de México y a las Leyes de dicha Entidad Federativa.

❖ **La Federación argumentó lo siguiente:**

- EL proyecto no se encuentra incluido dentro de las obras y actividades listadas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), sin embargo, se encuentra en una zona federal.

- Mediante decretos de fechas siete de febrero de 1975 y veintinueve de noviembre de 1982, el presidente de la república (Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, respectivamente) autorizó la desincorporación de los terrenos que comprendían el vaso del ex lago de Texcoco a favor del Estado de México, sin embargo, los terrenos donde se localiza el relleno sanitario, siempre fueron excluidos de dicha desincorporación; por lo tanto, siguen perteneciendo a la Federación.
- Que el artículo 27 constitucional, artículo 3° fracción II y 7° de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN); 113 fracción V y 116 de la Ley General de Aguas Nacionales (LGAN) establecen que los bienes de propiedad nacional ...se encontrarán bajo la administración de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), asimismo, que en los decretos de 1931, 1971 y 1982, en los cuales se fijaron los límites del lago de Texcoco y su Zona Federal, se aprecia que los terrenos del relleno sanitario del Bordo Poniente, se encuentran dentro de la zona federal.

❖ **Asimismo, el Distrito Federal como tercero interesado manifestó que:**

- De conformidad con los artículos 16 segundo y tercer párrafo, 113 fracción V y 114 segundo párrafo, 116 y 117 de la Ley de Aguas Nacionales, la administración de los bienes nacionales como los terrenos de los cauces y de los vasos de lagos, lagunas, esteros, etc., estará a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por lo que el hecho de que el relleno sanitario Bordo Poniente se ubique en terrenos desecados del lago de Texcoco, no significa que no se encuentre en zona federal y que no siga siendo del dominio público de la Federación.
- Así también, que conforme al artículo 117, el ejecutivo podrá reducir o suprimir mediante declaratoria la zona federal de corrientes, cosa que sucedió con el vaso de Texcoco con los decretos emitidos el veintinueve de octubre de 1982 y veintinueve de noviembre de 1982 en los que se fijan los límites del vaso del lago de Texcoco, incluida su zona federal y se pone a disposición de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para que en representación del Gobierno Federal los enajene a título gratuito a favor del gobierno del Estado de México, sin embargo, quedaron fuera de esa desincorporación los destinados a cauces de corrientes y su zona federal que los atraviesan; por lo que el terreno donde se ubica el relleno sanitario Bordo Poniente quedó comprendido dentro de la zona federal.
- Por último, argumentó que toda vez que el relleno sanitario se encuentra dentro de la zona federal del ex vado del lago de Texcoco, el ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, autorizó al entonces Departamento del Distrito Federal el uso del inmueble, para el

aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, mediante convenio suscrito en noviembre de 1992.

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que para determinar si como lo consideró la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la resolución de siete de septiembre de 2004 (acto impugnado en la controversia referida), el terreno del relleno sanitario Bordo Poniente se encontraba en una zona de jurisdicción federal y por lo tanto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 fracción X¹⁷³ de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) era competencia de la Secretaría, se hizo necesario conocer el contenido de los decretos de fechas diecinueve de mayo de 1922, seis de junio de 1931, veintiuno de julio de 1971, siete de febrero de 1975 y dieciséis de noviembre de 1982, que establecen a quien pertenecen los terrenos aludidos y de ese modo determinar la jurisdicción y competencia tanto de la Federación como del Estado de México. Acto seguido, se determinó que ese último decreto (dieciséis de noviembre de 1982) destacaba, ya que es el vigente y el que con mayor claridad establecía los límites de los terrenos del vaso del lago de Texcoco (que fueron concedidos al Estado de México) y se precisa cual es la zona de jurisdicción federal.

Sin embargo, aunado a lo anterior, en el informe preventivo que presentó el Distrito Federal a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se señaló que el proyecto de la etapa IV del Bordo Poniente se ubicaba en el *km. 2.1 de la autopista México- Texcoco al suroeste del antiguo lago de Texcoco (...)*, y con ello, la Secretaría tomó en consideración tal ubicación y determinó que se encontraba en la zona jurisdiccional federal delimitada en el decreto de fecha dieciséis de noviembre de 1982; sin embargo, la Suprema Corte recurrió a dictámenes periciales en topografía que fueron rendidos por peritos designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Federación, el Estado de México y el Distrito Federal, para conocer si

¹⁷³ Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

efectivamente dichos terrenos pertenecen a la Federación conforme a la zona de jurisdicción que se precisó en dicho decreto.

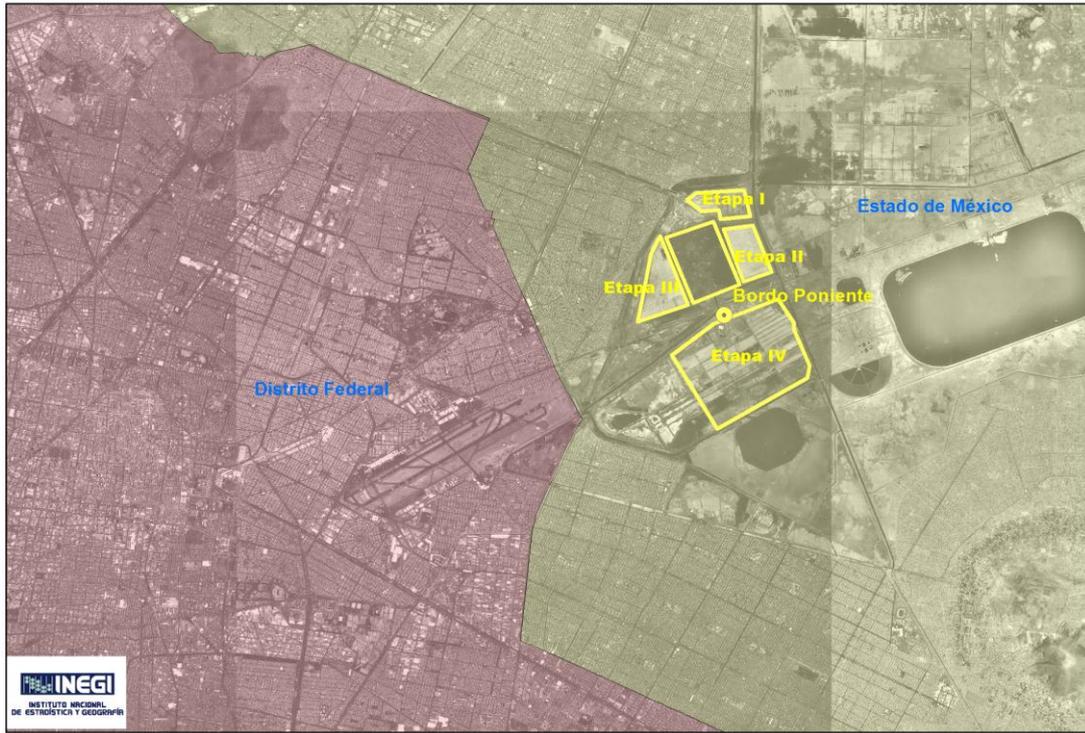


Figura 1.5. Localización del Bordo Poniente entre el Distrito Federal y el Estado de México con las delimitaciones de las cuatro etapas del basurero.

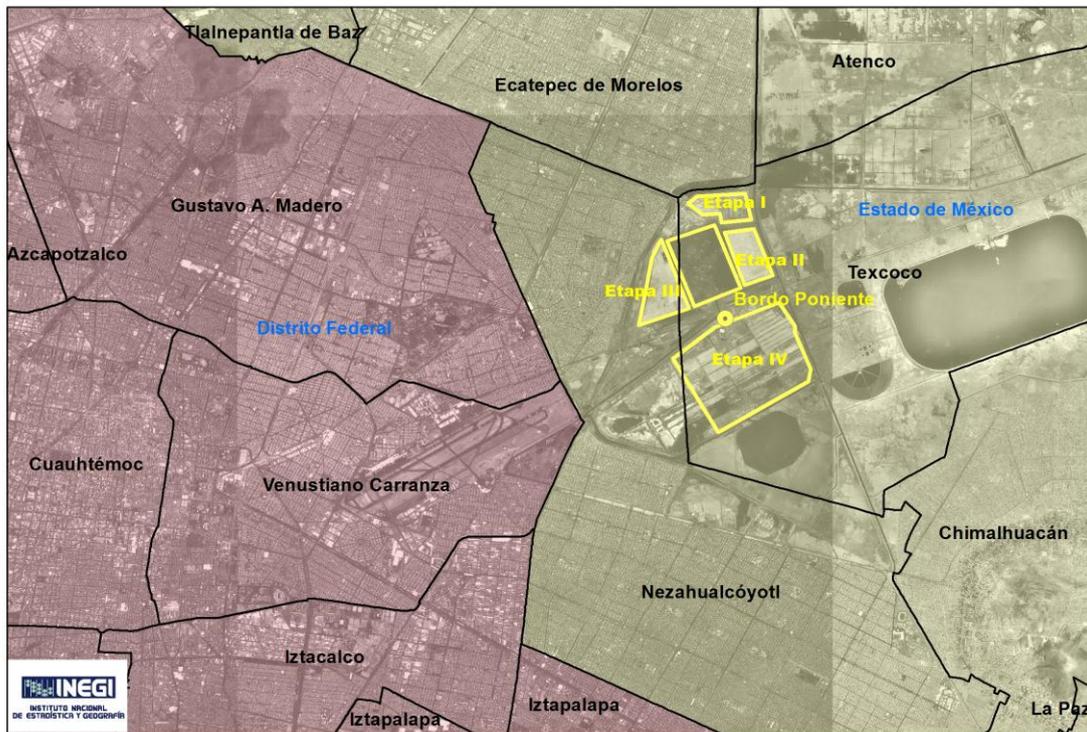


Figura 1.6. Localización del Bordo Poniente, con las respectivas delimitaciones entre el Distrito Federal y el Estado de México, así como las demarcaciones delegacionales y municipales y las cuatro etapas del relleno sanitario. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para dicho propósito, se llevó a cabo la realización de diversos cuestionarios y la conclusión de cada dictamen, para lo cual, una vez que se hizo la valoración correspondiente por parte de la Suprema Corte, se concluyó lo siguiente: “De lo que se tiene que la denominada etapa IV del relleno sanitario bordo poniente se encuentra comprendida dentro de la zona de jurisdicción Federal del vaso de Texcoco definida en el decreto publicado en el diario oficial de la Federación el dieciséis de noviembre de 1982, mediante el cual como se dijo, se fijaron los nuevos límites del actual vaso del lago de Texcoco, incluida su Zona Federal y, contrario a lo que sostiene el Estado de México, dicho sitio no corresponde con la zona que se desincorporo del dominio público para ser enajenada a título gratuito a favor del gobierno del Estado de México, al encontrarse situada en zona de jurisdicción Federal”.¹⁷⁴ Dicha determinación se corroboró con los peritajes en materia de geoposicionamiento satelital realizados por peritos designados por la Suprema Corte y la Federación y se concluyó en síntesis lo siguiente:

- Que del análisis del decreto de dieciséis de noviembre de 1982 así como de una revisión de carta topográfica y planos de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se concluye que las coordenadas que delimitan la cuarta etapa del relleno sanitario Bordo Poniente se localizan dentro de los nuevos límites del actual vaso del ex lago de Texcoco.

Por lo anterior, resultaron infundados los conceptos de invalidez, pues contrario a lo que afirmaba el estado de México, el Bordo Poniente, específicamente la etapa IV, si se encontraba en una jurisdicción federal, por lo tanto la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), si era competente

¹⁷⁴ Controversia constitucional 95/2004 de fecha dieciséis de octubre de dos mil siete. p. 175

para emitir la resolución impugnada (de fecha 7 de septiembre de 2004), conforme a lo que establece el artículo 28 fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Asimismo, también se señalaron los siguientes fundamentos:

La etapa IV si se encuentra en una jurisdicción federal dado que el artículo 5° fracciones I y XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) dicen:

- **I.-** La formulación y conducción de la política ambiental nacional
- (...)
- **XX.-** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

Por lo que de dichos artículos se desprende que es facultad de la Federación la conducción de la política nacional y entre otras, la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas y se determinaron las siguientes conclusiones:

- El relleno sanitario al ser el lugar en el que se depositan toneladas de basura diarias, lo que implica un problema que afecta el equilibrio ecológico de dos entidades federativas, pues si éste no existiera, se tendría que enfrentar a la zona metropolitana del Valle de México, es decir, a diversos municipios del Estado de México y al Distrito Federal a un problema generado por la acumulación de basura, y por el otro, el que debe vigilarse que tales desechos no provoquen una contaminación ambiental que afecte la salud de los habitantes del estado de México y el Distrito Federal; sin embargo, cabe destacar que la observación señalada en la controversia, no se vería palpable sino hasta el presente año, en el que los problemas ocasionados por la basura derivados de la insuficiencia que representan los basureros temporales por el cierre del bordo poniente, nos han alcanzado y se hacen presente con la tardía recogida de basura en las colonias o bien, con los largos trayectos que realizan los camiones recolectores de basura de las colonias a los basureros temporales.

- Es un asunto que afecta el equilibrio ecológico de dos entidades federativas como lo son el Estado de México y el Distrito Federal.
- En razón del lugar en donde se ubica el proyecto, al ser una zona federal, deben ser las autoridades Federales las que emitan las diferentes determinaciones concernientes a dicho territorio y no se podía tomar en consideración los artículos 5° y 7° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y los artículos de la Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos (LGPGIR), 7°, 9° y 10° los de ésta última que establecen que las autoridades federales tienen facultades de regulación, autorización, control y vigilancia para el manejo de residuos sólidos peligrosos; que dichas facultades para el manejo de los residuos de manera especial corresponden a las autoridades estatales y el control de los residuos sólidos urbanos le corresponden a los municipios, toda vez que el acto combatido no se fundó en dicho preceptos.
- La autoridad demandada (la Federación) es competente conforme a lo que establece el artículo 28 fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y procedía aplicar dicha norma derivado del informe preventivo presentado ante ésta por el Distrito Federal.

En conclusión, en lo relativo al tema de competencia, no se consideró que se hubiera violado la soberanía del Estado de México, ni la esfera de competencia que le otorga la Constitución Federal a dicha entidad federativa ni a los municipios que lo conforman, dado que los terrenos sobre los que se lleva a cabo el proyecto al que se refiere la resolución impugnada no les pertenecen, y por tanto, si bien los municipios tienen a su cargo, entre otras, la función y servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos debe destacarse, que como lo establece el propio artículo 115 de la norma fundamental, sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales entendida dicha función y servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos referida a los residuos que genere el propio municipio.

Finalmente, la Corte resolvió que la controversia era procedente, pero infundada y que la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil cuatro era válida.

Esta controversia fue y es de gran importancia para el presente trabajo, puesto que al comentarla, tenemos la posibilidad de conocer de forma sutil un poco de la misma, de sus efectos y del impacto que esta significó, ya que con la interposición y solución de la misma, es posible que después de diciembre de 2011, se pudiera ver el cierre total del proyecto del basurero mas gran de México, puesto que debido a la determinación de la validez de la resolución de dos mil cuatro declarada en la controversia fue posible que el Gobierno Federal y del Distrito Federal actuara de forma libre y fundamentada en el cierre del basurero Bordo Poniente.

3.5. CONVENIO DE COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL CIERRE Y CLAUSURA DEFINITIVA DE LA ETAPA IV DEL BORDO PONIENTE

El cierre del basurero bordo poniente, causó gran polémica debido a las condiciones en que se encontraba el mismo y como se pudo comentar en el tema anterior, por las autoridades que conocen del cierre. Por lo que, parte relevante de la secuencia del cierre del relleno sanitario Bordo Poniente, son los convenios que se han firmado entre las autoridades mexicanas, puesto que éstos han sido una pieza fundamental además de controversial y de difícil creación para el desarrollo de actividades en materia ambiental, concretamente en la gestión de residuos en el basurero Bordo Poniente.

Para ello, es importante destacar la firma del Convenio entre “la Comisión” y el “Gobierno del Distrito Federal (el GDF)”¹⁷⁵ de fecha veintidós de noviembre de

¹⁷⁵ Nombre completo del Convenio: *CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE SUSCRIBEN, POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE AGUA*

dos mil diez, ya que éste es la base de coordinación y organización del proyecto del cierre del basurero del ex lago de Texcoco, pese a que su contenido y los parámetros establecidos en él, estuvieron gestándose con anterioridad al año dos mil diez, este convenio fue la última determinación de las autoridades para llevar a cabo la encomienda de la clausura de la etapa IV y de la totalidad del basurero Bordo Poniente.

En ese orden de ideas, mencionaremos de manera breve los puntos más importantes sobre los cuales versó dicho convenio, sin embargo, antes de señalarlos, es importante decir que antes de la firma de dicho convenio, hay cinco antecedentes (materia del propio convenio) a saber:

1. En noviembre de 1992, el gobierno del Distrito Federal (antes Departamento del Distrito Federal) y la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), celebraron un convenio para el uso de terrenos federales del lago de Texcoco para el aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos; (...) además debería de establecer un sistema de extracción y eliminación y aprovechamiento del gas que se genere por la biodegradación de los residuos sólidos.
2. El veintiséis de junio de 2003, se determinó que la altura de las celadas de residuos sólidos de la etapa IV del relleno sanitario puede alcanzar una altura de hasta 12 metros.

REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL C. JOSE LUIS LUEGO TAMARGO, DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE AGUA, EL INGENIERO JOSÉ RAMÓN ARDAVIN ITUARTE, SUBDIRECTOR GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA Y EL INGENIERO MIGUEL ANGEL I. VAZQUEZ SAAVEDR, DIRECTOR GENERAL DE ORGANISMO DE CUENCA AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO, A QUIENES EN CONJUNTO Y EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "LA COMISIÓN" Y POR OTRA PARTE, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO POR EL LICENCIADO MARCELO EBRARB CASAUBON, EN SU CARÁCTER DE JEFE DE GOBIERNO Y EL LICENCIADO JOS E ANGEL AVILA PEREZ, SECRETARIO DE GOBIERNO; EL LICENCIADO FERNANDO JOSE ABOITIZ SARO, SECRETARIO DE OBRAS Y SERVICIOS, Y LA LICENCIADA MARTHA DELGADO PERLATA, SECRETARIA DE MEDIA AMBIENTE, A QUIENES EN CONJUNTO Y EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "EL GDF" Y COMO TESTIGOS DE HONOR, EL INGENIERO JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA, SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y EL LICENCIADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ, SUBSECRETARIO DE GOBIERNO, EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE GOBENACION; PARA EL CIERRE Y CLAUSURA DEFINITIVA DE LA IV ETAPA DEL RELLENO SANITARIO BORDO PONIENTE Y LA EXPLOTACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL BIOGÁS QUE SE GENERA EN LA MISMA, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLASULAS.

3. En fecha siete de septiembre de 2004, la Dirección general de impacto y riesgo ambiental de la secretaria de medio ambiente y recursos naturales, resolvió el cierre de la etapa IV del relleno sanitario, en un plazo de 3.85 años, mismo que se cumplió el 31 de julio de 2008.
4. El 19 de agosto de 2008, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) otorgó al gobierno del Distrito Federal, la ampliación del plazo de 3.85 años, hasta el quince de enero de 2009, para que de manera gradual y sin afectar a la población del Distrito Federal, ni impedir la ejecución de una obra o trabajos públicos o de los destinados a la prestación de un servicio público, se implementarán las medidas necesarias para la suspensión definitiva de recepción de residuos y el desarrollo de los planes, programas y proyectos necesarios para la disposición de residuos sólidos urbanos.
5. El veinte de agosto de 2010, el Subsecretario de gobierno de la Secretaría de Gobernación y el Secretario del gobierno del Distrito Federal¹⁷⁶ suscribieron una minuta de reunión de trabajo en la que reconocieron mutuamente la necesidad de realizar acciones en beneficio del medio ambiente y la sustentabilidad del Valle de México, y una vez que la Secretaría de Gobernación recogió las opiniones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), se acordaron las bases generales a las que se ajustará el cierre y clausura definitiva del relleno sanitario Bordo Poniente.

Los mencionados puntos son importantes, en virtud de que el proceso de coordinación y gestión de residuos sólidos y el aprovechamiento de un sitio utilizado para destino final, tiene lugar en precedentes como el convenio del año 1992, que es el primero en firmarse para ese objeto, así como la delegación de la tarea por parte de del Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal del cierre del relleno sanitario Bordo Poniente en el año 2004. Estos antecedentes son los puntos que conforman la evolución de la operación, funcionamiento y clausura del bordo poniente.

Asimismo, el convenio de 2010, tiene como puntos centrales asentados a lo largo del convenio, en sus distintas partes integrantes (antecedentes, declaraciones y clausulas) lo siguiente:

¹⁷⁶ Licenciado Roberto Gil Zuarth y el Licenciado José Ángel Ávila Pérez, respectivamente.

- Declara la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), órgano administrativo desconcentrado, creado el dieciséis de enero de 1989, que tiene bajo su resguardo y custodia los terrenos federales del ex lago de Texcoco ocupados por el relleno sanitario bordo poniente, etapa IV.
- Que el gobierno del Distrito Federal será el encargado de realizar las acciones de cierre y clausura definitiva del Relleno Sanitario Bordo Poniente, IV etapa, así como que tendría a su cargo la extracción y aprovechamiento del biogás, incluyendo los actos de licitación y contratación de obras y servicios para lo cual podrá contratar a particulares. Además de que los recursos que se generen por la explotación y aprovechamiento del biogás serán a favor del gobierno del Distrito Federal.
- Que el gobierno del Distrito Federal se obliga a cumplir con el programa gradual de reducción de ingresos de residuos sólidos urbanos al Relleno Sanitario que se generen en la Ciudad de México y en su Zona Metropolitana y como fecha límite para permitir el ingreso de residuos sólidos urbanos, es el treinta y uno de diciembre de 2011.
- Que el gobierno del Distrito Federal se obliga a llevar a cabo los procesos legales correspondientes, para prestar el servicio integral que consistirá en el cierre y clausura de la etapa IV del basurero así como el aprovechamiento del biogás que se genere.
- Que el gobierno del Distrito Federal se obligó a presentar un proyecto ejecutivo de cierre y clausura definitiva del relleno sanitario y un programa de acciones de reducción gradual de ingreso de residuos al basurero, así como una relación de acciones inmediatas para implementar dicho programa.
- Que en el proyecto etapa IV del relleno sanitario, el gobierno del Distrito Federal deberá contemplar todas las acciones necesarias para acondicionar dicho sitio de tal manera que se integre con el paisaje de recuperación ambiental alcanzando en la zona federal del ex lago de Texcoco como área verde.
- Que el gobierno del Distrito Federal se compromete a que una vez concluido el periodo de explotación y aprovechamiento de biogás el predio ocupado por la etapa IV del relleno y sus estructuras colaterales, deberá reunir las características necesarias para integrarse al paisaje de recuperación ambiental del momento.
- Que con base en la minuta, las partes convienen que en caso de que por la explotación del biogás en la etapa IV del relleno, se genere energía eléctrica, los remanentes de la misma no utilizados por el gobierno del Distrito Federal serán entregados a la comisión federal de electricidad
- Que en todo momento el gobierno federal a través de la PROFEPA y la COMISION, tendrán acceso a inspeccionar los trabajos y contrataciones.
- Que las partes convienen que los recursos económicos que en su caso se obtengan por la comercialización de los bonos de carbono y otros recursos que deriven de los gases de efecto invernadero por los residuos del relleno sanitario incluyendo la generación eléctrica, serán utilizados por el gobierno del distrito federal para sufragar los gastos de las actividades y obras del cierre y clausura del relleno sanitario bordo poniente, la explotación y aprovechamiento de biogás así como la remediación del sitio en donde se encuentre dicho relleno.
- El gobierno del distrito federal se compromete a asignar los recursos financieros complementarios que demanden las acciones de remediación necesarias.

- Que la SEMARNAT a través de la COMISION y la PROFEPA realizara el monitoreo de generación, tratamiento, y control de lixiviados; asentamientos, deformaciones o agrietamientos del suelo; los acuíferos subyacentes, con el fin de proteger los recursos hídricos, el medio ambiente y la estructura que circunda a dicho relleno sanitario.
- Asimismo, el gobierno del Distrito Federal se compromete a proporcionar la información que le sea requerida.
- Que el gobierno del distrito federal se compromete que a partir del 31 de diciembre de dos mil once, no dispondrá residuos en el relleno sanitario, así como que el gobierno del distrito federal entregara formalmente a la federación a través de la COMISIÓN los predios ocupados por el relleno sanitario , debiendo conservar el uso y goce de dicho relleno, para los trabajos de cierre y clausura definitiva, explotación, aprovechamiento del biogás, así como de operación, conservación y mantenimiento del mismo, sus equipos y los correspondientes a las plantas de selección, lixiviados, composta y viveros, cuyas ubicaciones, medidas y colindancias, durante un plazo de que no excederá de 25 años (dicho plazo será prorrogable hasta en un periodo similar).
- El cierre y clausura se ajustara a la NOM-083-SEMARNAT-2003, demás ordenamientos legales, así como a las condiciones establecidos en el convenio y en todas aquellas que no contravengan al mismo, acuerdos, convenio, *adendum* y resolutivos previamente emitidos.
- Que en virtud de que el gobierno del Distrito Federal ha operado la cuarta etapa del relleno sanitario bordo poniente, por lo que es y seguirá siendo responsable de los daños que se pudieran causar por los residuos sólidos urbanos confinados en el sitio, así como los aspectos estructurales y funcionales del mismo, además de las obras de infraestructura hidráulica y de otros tipos que lo circundan, incluyendo las **afectaciones y daños sociales**, a la salud y los bienes de terceros y/o al medio ambiente; así como los que deriven del cierre y clausura del relleno sanitario bordo poniente iv etapa. Para costear, ejecutar los trabajos para la reparación de daños que pudieran presentarse en el mediano y largo plazo, en el sitio de relleno Bordo Poniente IV etapa, su periferia y las estructuras circundantes, así como la remediación de dichos daños; el gobierno del distrito federal se sujetara a lo siguiente:

A. (...)

B. Asimismo, el gobierno del distrito federal será responsable de la evaluación y reducción de riesgos y en su caso, asumirá los mismos y repara los daños que se presenten, en los términos mencionados con anterioridad, que pudiesen derivarse de los residuos sólidos urbanos acumulados, desde el inicio de las actividades de disposición en el sitio en la cuarta etapa y del proceso de operación del relleno en su conjunto, principalmente por los efectos en el mediano y largo plazo de:

- ✓ La carga sobre el suelo
- ✓ La generación de lixiviados
- ✓ Y las emisiones de gases de efecto invernadero

Por lo que se obliga a realizar de forma inmediata, las acciones de remediación y/o reparación que sean necesarias.

El convenio es de gran importancia, ya que con la suscripción del mismo, es posible que hoy en día podamos ver como se lleva a la práctica cada una de las cláusulas contenidas en el mismo. De no ser así, no existiría un acuerdo en donde se puedan plasmar con mayor claridad y determinación los objetivos y los medios que emplearan para el cierre del basurero bordo poniente, sin embargo, es importante destacar que pese a que existen grandes metas contempladas con el cierre del bordo poniente, inevitablemente, el cierre supondría la generación de grandes problemas a consecuencia del mismo, puesto que no se tuvo preparado un plan maestro para sustituir el gran “gigante” que devoraba y almacenaba a la vez las grandes cantidades de basura de nuestra ciudad.

3.6. CIERRE DEL BORDO PONIENTE, CONSECUENCIAS Y ALTERNATIVAS

Hablar de los problemas que ha generado el cierre del basurero Bordo Poniente, es una tarea compleja, sin embargo, es necesario mencionarlos aunque no se haga a profundidad.

Desde nuestra percepción, entre los notables vicios con los que se llevo a cabo el cierre del bordo poniente se encuentran los siguientes problemas:

1. Falta de planeación
2. Desapego de la normatividad aplicable (o ilegalidad)
3. Falta de coordinación

Por un lado, entre los múltiples ejemplos que hay sobre la falta de planeación, no cabe duda que el cierre del bordo poniente antes de ser un logro ambiental y social, el mismo deja entrever una decisión de tipo político que significó por una parte, la imprevisión de las autoridades con consecuencias graves, siendo éste, un lugar que operaba con el objetivo de albergar una cantidad descomunal e inevitable no sólo de una demarcación social (Estado de México y Distrito Federal) sino que con ello, se vieron afectados aquellos que tienen un contacto directo con la basura en el ciclo de la gestión de esos residuos, sin

olvidar a la gente que tiene un contacto menor e indirecto, pero que tienen, por ejemplo al ir deshaciéndose de la basura en la cotidianeidad de sus vidas.

Verbigracia, al clausurar el basurero y no contar de modo planificado con otro que operara para el Distrito Federal y el Estado de México, se tuvo que recurrir a los basureros temporales que tienen lugar en el Estado de México, como lo son Xonocatlán, Cuatitlán Izcalli, Ixtapaluca y Tecamac¹⁷⁷ y de este modo, se repercutió en las jornadas laborales de los conductores de camiones y trailers que se encargan de recoger la basura, trasladarla y, depositarla en plantas de reciclaje o composta. Sin embargo, no sólo se encargaron de recogerla, trasladarla o depositarla, también recorren distancias que son el doble o triple de lo que recorrían al bordo poniente, puesto que los basureros temporales se encuentran lejos de las delegaciones donde iniciaron su trayecto. Esto además de significar un retraso en su ruta, también implica un retraso en los horarios de las personas que dejan la basura lista para que sea recogida, no obstante los últimos cambios antes comentados, sucede lo siguiente: si los camiones no pasan a esos lugares, la basura sólo se va acumulando y no hay nadie más que haga la recolección, más que la gente que tiene dicho oficio, y a la cual le fue cambiada su rutina de trabajo, sin considerar que en algunos sitios aún no se logra por completo que la gente separe la basura en orgánica e inorgánica.

Asimismo, de entre las consecuencias que existen a raíz del cierre, los conductores de camiones y trailers no son los únicos inconformes con los basureros temporales, sino también los propios Municipios. En Tecamac e Ixtapaluca, rechazaron recibir en los rellenos sanitarios de sus municipios desechos de la capital del país, esto antes de que el propio gobernador del estado de México, Eruviel Ávila Villegas, les “explicara el asunto”¹⁷⁸; sin embargo, aún no se tiene un lapso determinado sobre la temporalidad de éstos basureros y mientras que el tiempo pasa, sólo hay indeterminación e

¹⁷⁷ Jiménez, Rebeca, (11, enero, 2011) Firmarán convenio Edomex-DF. *El Universal*. En línea: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109753.html>

¹⁷⁸ Dávila Israel, Chávez, Silvia, et al, (10, enero, 2012), Temporal, recepción de basura del DF: edomex. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/01/10/94948517-temporal>

incertidumbre sobre el próximo basurero, “mientras, diputados locales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) plantearon que en el acuerdo de coordinación entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México...sean incluidas ‘compensaciones’ para los municipios mexiquenses, entre ellos compensaciones económicas, paquetes de obras e inversiones en mantenimiento de infraestructura”¹⁷⁹ aunque no exista una solución viable y definitiva del verdadero problema.

Además de los conductores de camiones, los habitantes de distintas colonias en el Distrito Federal y los presidentes municipales, también están en oposición clara los pobladores del Estado de México, como se está en Ixtapaluca, donde se han hecho paros cerrando la carretera Federal México-puebla o de “Ecatepec, donde el Director de Seguridad Pública Municipal, Carlos Lara, por ejemplo, anunció un dispositivo especial para evitar que los camiones de basura procedentes del Distrito federal se acercaran a la zona para tirar los desechos en Chiconautla”¹⁸⁰ y la ciudad de México.

Por último, de entre los afectados e inconformes que hemos relacionado con la clausura del bordo poniente, uno de los más importantes son los pepenadores¹⁸¹, gente que es la encargada de realizar el trabajo sucio y que forman parte de un modo de vida formado hace décadas y que ha construido pequeños grupos trabajadores que suman una pequeña sociedad. Ellos, son los que viven inmediatamente los cambios creados en un basurero desde su interior como su exterior; sin embargo, a pesar de esa clausura y por la milenaria tradición de la pepena, ellos son una gran fuerza de trabajo innegable, y ya existen algunos acuerdos políticos sobre sus siguientes paraderos o acciones a seguir.

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ (8, enero, 2012), Nadie quiere la basura de la capital. El gobierno capitalino busca desesperadamente resolver el colapso urbano provocado por el cierre del bordo poniente y el amontonamiento de basura en la ciudad. “Todo se normalizará”, Insiste. En línea: <http://www.msemanal.com/node/5119>

¹⁸¹ *Ídem.* ...el 19 de diciembre (de 2011) el secretario de obras y servicios Fernando Aboitiz, se comprometió a que los pepenadores no desaparecerían; pero no han recibido ningún papel u oficio donde se confirme esa declaración.

Antes del cierre del bordo poniente había gran polémica ante el retraso de la clausura; sin embargo, también al llevar a cabo el cierre hubo controvertidas opiniones al respecto por los problemas generados que ya comentamos antes. Es importante saber que la tan criticada clausura tuvo efectos trascendentales y poco positivos.

Con ello, se pudo conocer que la planeación y la ejecución de las estrategias pensadas por el gobierno, no han sido una herramienta importante de trabajo, poniendo a la sociedad en crisis de desorganización e incertidumbre, puesto que se ha trabajado con móviles más poderosos y menos beneficiosos. Sin ellas, no es posible tener resultados productivos para la sociedad. Así la clausura del bordo poniente es un hecho que debía suceder, no sin antes precisar la logística clara y bien planteada, además de suficientemente coordinada. Esto por medio de cada uno de los personajes que tienen un contacto con la gestión de residuos, pues como ya vimos, el hecho de pensar en tiraderos alternos no es la solución¹⁸² puesto que se puede colocar un basurero en un sitio donde habrá gente afectada por el mismo y en condiciones marginales que dificultaran el hacer valer su oposición al mismo, así como tampoco lo es la simulación de soluciones que no se hacen presentes en nuestra vida como país.

A este suceso se le califica de muchas maneras, por ejemplo, Quadri¹⁸³ calificó de irresponsable el cierre del Bordo y, más aún, sin que el Distrito Federal tuviera un plan de gestión de la basura, pero 'reabrirlo sería premiar esta falta de responsabilidad', por lo que llamó a los funcionarios responsables a rendir

¹⁸² A partir de la próxima semana, autoridades de los gobiernos federal, capitalino y del estado de México conformarán un grupo de trabajo para evaluar cuantos rellenos sanitarios requiere la capital del país, una vez que se concrete el cierre definitivo del bordo poniente, calculado en un plazo de 3.8 años, en Dávila, Israel, Ramón, René, (10, septiembre, 2004). Planteará Edomex controversia en la SCJN por el Bordo Poniente, *La Jornada*. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2004/09/10/036n2est.php?origen=estados.php&fly=1>

¹⁸³ Candidato Presidencial del partido Nueva Alianza

cuentas a la ciudadanía y pedir la reapertura de este complejo a través de una estrategia justificada y bien planeada.¹⁸⁴

El cierre, nos muestra claramente como a pesar de que fue un tema muy criticado desde hace varios años, aún desde el año 2004 se analizaba sitios alternos que podían fungir como basureros de la capital. Hoy en día, 8 años después y con un gran basurero clausurado, no hay señal de algún sitio que pudiera operar como lo hacia el bordo poniente.

El cambio en los hábitos de la gente derivado de la necesidad de implementar un sistema de aprovechamiento y reducción de residuos con el cierre del bordo poniente, ha traído gran impacto para la sociedad y la gestión de residuos. Esto como ya vimos, no sólo para las personas, también para el gobierno, en sus distintos niveles, en razón de no prevenir situaciones tan complejas.

En otras palabras Fabián Robles, especialista en el tema de manejo de residuos sólidos, de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología, del Instituto Politécnico Nacional, dijo que la mayoría de la gente no separa su basura, y que aún hay quien la tira en las calles, e incluso así se opone a la instalación de rellenos sanitarios alrededor de su casa.

“Hay que reconocer que tenemos gran parte de culpa de lo que sucede ahora. Vivimos en una época de derroche, consumismo que nos va a impedir que el propio planeta aguante la presión de tirar los recursos de la manera como se hace. Siendo bastante optimistas esto llevará al menos un año para que la separación y traslado sea eficiente, pero siempre y cuando todos pongan de su parte, de otra forma será inútil”, advirtió.

¹⁸⁴ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/01/15/irresponsable-cierre-bordo-quadri>

Consideró que el Gobierno del Distrito Federal no tomó las previsiones necesarias para que el cierre del Bordo, anunciado desde hace varios años, y por ello, los problemas de recolección y disposición final de la basura se salieron de control.¹⁸⁵

A raíz del cierre del bordo poniente se desencadenaron múltiples noticias en los diferentes diarios de circulación de la ciudad, narrando las opiniones de expertos, políticos y ciudadanos que reportaban sus vivencias a los periodistas que realizaban interrogatorios del “basurero bordo poniente”. De entre las diversas noticias que surgieron en el año 2012, se habló de aspectos como la insuficiencia de los basureros alternos al bordo poniente (en el estado de México y Morelos), la falta de planeación de las estrategias a seguir una vez llevado a cabo el cierre, los largos recorridos de los camiones y tráileres de basura a los basureros alternos o bien, la demora u olvido de la recogida de basura en algunas colonias de la ciudad de México, entre otros.

Es claro, que el traslado de los desechos sólidos a distintos tiraderos de otros estados no resuelve la verdadera problemática.¹⁸⁶ Sin embargo, una vez tomadas las decisiones, y con las acciones emprendidas, podemos tomar nota de lo que está sucediendo para reconocer que si bien es cierto mantener operando un basurero cuyo vida útil está llegando a su fin y el mismo está generando daños no sólo al medio ambiente sino a la salud de las personas, también lo es que no es posible cerrar un basurero sin planeación puesto que ello sólo implica mayores afectaciones y problemas en la vida de una sociedad como la nuestra.

Con ello sólo podemos reflexionar y preguntarnos al respecto ¿el cierre del basurero era la solución al problema de la basura? ¿ la operación deficiente de un basurero es motivo para cerrarse y no para reivindicar su funcionamiento?, a falta de planeación, ¿los acuerdos improvisados y forzados son la estrategia

¹⁸⁵ Contreras, Cintya, (9, enero, 2012) “Riesgo de colapso en DF por basura”. *Excélsior*. por cierre de Bordo Poniente. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=comunidad&cat=420&id_notas=800345

¹⁸⁶ (27, enero, 2012) Cierre del bordo poniente fue por capricho de un funcionario, pudo funcionar 23 años más: Secretario de Obras del Distrito Federal. *Emeequis. Periodismo Ineludible*. Liga: <http://www.m-x.com.mx/2012-01-27/cierre-de-bordo-poniente-fue-por-capricho-de-un-funcionario-pudo-funcionar-23-anos-massecretario-de-obras-df/>

para resolver el cierre del basurero y la insuficiencia de otros basureros temporales?, ¿de qué modo resolveremos el gran problema de la basura en otras entidades federativas si el problema de la gran capital está sumergido en semejante incertidumbre y acuerdos pactados verbalmente?, ¿dónde queda la legalidad de las acciones emprendidas por autoridades si todo se pacta políticamente? ¿No hacen falta decisiones que resuelvan correctamente los problemas graves e incontenibles para la generación de basura? ¿No debería existir una estrategia coordinada entre los poderes estatales, municipales, federal y distrital para resolver el problema de los basureros clandestinos y de aquellos que operan deficientemente?, ¿Hacia dónde y durante cuánto tiempo ira la basura de la capital a falta de un basurero como el bordo poniente?... Esas son preguntas que sólo el paso de tiempo, la política, nuestras autoridades y tal vez, en su conjunto la sociedad resuelva.

CAPITULO IV

RESPONSABILIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO POR LA GENERACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES DERIVADO DE LA EXISTENCIA DE UN BASURERO. MEDIOS DE DEFENSA.

"El mundo es un lugar peligroso. No por causa de los que hacen el mal, sino por aquellos que no hacen nada por evitarlo."

Albert Einstein

4.1. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. CONCEPTO

Es importante señalar que frente al problema de los basureros y su relación directa con el derecho al medio ambiente sano y la legislación ambiental, el sistema jurídico mexicano plantea diversas opciones para frenar el impacto negativo de dichos basureros y para que se haga cumplir la legislación ambiental, sin embargo, dichas opciones se encuentran establecidas de una modo bastante complejo en razón de lo cual; en el presente capítulo, se intentará aclarar dicha confusión y se distinguirá entre las diversas vías con las que cuenta cualquier persona para exigir la protección al medio ambiente y la observancia de la ley, así como cuales son los instrumentos legales a emplear para que ninguna personas se vea afectada en el goce de su derecho humano al medio ambiente sano.

Todas las personas llevamos a cabo acciones u omisiones en nuestra vida cotidiana que afectan el medio ambiente, puesto que cada individuo en la sociedad forma parte integrante del sistema natural que nos rodea, por lo tanto,

todas las personas somos responsables de las consecuencias de aquello que realizamos en el día a día, con las ventajas y desventajas que ello implique.

Pero, ¿qué significa responsabilidad?, ¿qué significa ser responsable?, a esta pregunta podemos dar varias respuestas, por ejemplo, el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), define el vocablo responsabilidad como la *capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente*¹⁸⁷.

En ese sentido, podríamos decir que una persona responsable es aquella que asume las consecuencias de sus actos.

Así, en materia ambiental, la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la responsabilidad como la asunción de un *deber* para proteger el medio ambiente, con lo que se puede presumir, *contrario sensu*, que aquella persona que al hacer o dejar de hacer algo para proteger el medio ambiente estaría incumpliendo con un deber establecido en la ley de la materia.

Asimismo, la referida ley señala que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de vida de las futuras generaciones.¹⁸⁸

Derivado de lo anterior, podemos decir que todos somos parte integrante del medio ambiente, y de ése modo, todos somos responsables de lo que pase en él, sin embargo, también debemos mencionar que existen sujetos que son preponderantemente más responsables que otros, tal como se puede prever en el caso del nivel de responsabilidad que enfrenta el Estado respecto de las empresas o los propios individuos (como personas físicas), respecto de la operación de los basureros, así esta responsabilidad está contemplada dentro de la ley ambiental.

Asimismo, no obstante que en la legislación ambiental se señala que la protección del medio ambiente es un deber, debemos recalcar que la asunción

¹⁸⁷ En línea: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad, capturado el día 23 del mes de abril de 2012

¹⁸⁸ Artículo 15º, fracciones III y V de la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

de unos cuantos, no es suficiente para impedir que sea alterado el equilibrio del medio ambiente, cuando el verdadero actuar de la protección del medio ambiente en el caso de los basureros es el Estado y por consiguiente, tampoco que la previsión de la obligación para protegerlo, repare el desequilibrio generado, puesto que tal vez haga falta regular o mejorar algunos caminos que lleven a la justicia ambiental y que se resarza el daño que se haya generado.

Para ello, en los temas subsecuentes, analizaremos y describiremos de modo sucinto, en el caso concreto de los basureros, cuales son las vías y los instrumentos legales de los que los gobernados pueden hacer uso para exigir justicia de las implicaciones de la construcción y funcionamiento de los rellenos sanitarios.

Lo anterior, partiendo del hecho de la existencia de una mala cimentación y una deficiente operatividad en el basurero, lo cual, generará consecuencias que necesariamente afectarán el derecho al medio ambiente adecuado y el derecho a la salud de aquellas personas, que de algún modo u otro, tienen un contacto cercano con un basurero.

Para ello, aduciremos algunos argumentos con un caso real como referencia, el caso del basurero Bordo Poniente. Esto, con la finalidad de resolver el problema que representa la responsabilidad medioambiental en el caso de aquellos que generen con su actuar, consecuencias negativas para los demás, buscando las vías, los instrumentos y las instancias idóneas a ejercitar con el propósito de perseguir un bien universal, así como del sistema de derechos humanos.

A lo anterior, debe agregarse que en el caso de la materia civil, la responsabilidad en palabras de Manuel Borja Soriano, “es la obligación que tiene una persona de indemnizar a otras los daños y perjuicios que se le han causado”¹⁸⁹.

Así, la responsabilidad ambiental está regulada por nuestra legislación ambiental señalando en el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que sin perjuicio de las sanciones

¹⁸⁹Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 12ª, México, Porrúa, 1991, p. 456

penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable, así como que el término para demandar la responsabilidad ambiental, será de 5 años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.¹⁹⁰

Al respecto, se puede inferir que en la ley ambiental, se alude al concepto de responsabilidad en el sentido de que, todo individuo que lleve a cabo alguna acción con la cual se ocasione un impacto o una consecuencia negativa en el medio ambiente, la misma se considerará por la autoridad a la luz de diversas leyes para que se lleven a cabo las acciones correspondientes para resarcir el daño o reponer el orden que se alteró.

El caso concreto que este trabajo analiza, se ciñe a la función que desempeña concretamente el Estado, respecto del cuidado que debe procurar a las actividades que repercutan al medio ambiente en el caso de que éstas no se lleven a cabo con el cuidado idóneo que se requiera para evitar la creación de un daño, o bien, que se limite el derecho y el disfrute del derecho al medio ambiente sano y -el derecho a la salud- de otra u otras personas por consecuencia de las acciones de quien de inicio a dichas actividades.

Lo anterior, debido a las desventajas que implica la disfuncionalidad de un basurero. Por ejemplo, para las viviendas cercanas al Bordo Poniente deben existir experiencias desafortunadas por la cercanía de sus colonias al basurero.

Entonces, ¿si en algún momento de la operación del Bordo se generaron graves daños?, ¿Quiénes responderían por ellos? ¿Cómo o de qué modo lo harían?

Para ello, debemos conocer el daño o perjuicio generado, el medio por el cual se puede exigir justicia, y la persona o institución a la que se le imputará la responsabilidad por ese daño creado.

¹⁹⁰ Artículo 203 de la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual fue adicionado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

Al respecto, antes de entrar al estudio de la exigencia o modo del derecho vulnerado, debemos tener en cuenta que el daño de acuerdo con el Código Civil Federal, es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación¹⁹¹. De tal modo que el ofendido u agraviado que acudiera a la autoridad, siempre lo ha de hacer una vez que se haya alterado su patrimonio y se produzca con esa alteración por un lado, una repercusión en sus cosas y por otro lado, se generen perjuicios.

En ese sentido, el análisis de la reparación de daño importa debido a su impacto tanto entre las personas como al entorno ambiental. Así, la profundización de dichos temas estudiando el daño, los medios o vías y los sujetos que se harán responsables de los siniestros, puesto que la protección, preservación, y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, es responsabilidad de todas las personas, pero primordialmente del Estado. Asimismo, por lo que hace a los Estados, cabe resaltar que éstos deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo con esa responsabilidad¹⁹².

Dicho lo anterior, debemos señalar que el presente trabajo tiene el propósito de analizar y dilucidar brevemente, cuales son los medio jurídicos (tanto en el sistema de defensa de derechos humanos como en la de reparación del daño ambiental) con los que cuenta cualquier persona para hacer exigible su derecho al medio ambiente sano al verse vulnerado el mismo en su esfera jurídica, a causa de la construcción de un basurero que invariablemente provocará un daño en el goce de sus derechos tanto de ésta persona que denuncie y exija públicamente un comportamiento por parte de la autoridad, o de las personas que sufran directa o indirectamente esa construcción por las normas que lo prevean, ya que existen, normas que pueden dejar de ser cumplidas tanto por los particulares como por la autoridad, produciendo daños irreversibles.

¹⁹¹ Artículo 2108 del Código Civil Federal

¹⁹² Cfr. O. Rabasa Emilio, *La constitución y el medio ambiente*, México, IIJ-UNAM, 2007, p. 227-233

Entonces, por lo que hace al Estado mexicano, debemos señalar la reforma¹⁹³ al artículo 4° constitucional, suscitada el 8 de febrero de 2012, la cual estableció el artículo del medio ambiente del siguiente modo:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

De lo anterior, debe destacarse que México ha emprendido cambios en nuestras leyes, que van desde nuestra Constitución hasta los reglamentos en materia ambiental que establecen normas que imponen la obligación tanto al Estado como a los particulares para proteger el medio ambiente de una manera más eficaz.

Así, con las reformas constitucionales más recientes, es claro que ha habido un gran avance en el sistema de derechos humanos, y en efecto, en el caso del derecho al medio ambiente sano también, por lo que más adelante señalaremos el alcance de la referida reforma y el modo favorable en el que está repercutiendo en nuestro sistema para la defensa de los derechos humanos.

4.2. SUJETOS RESPONSABLES

En este capítulo reiteraremos tanto el objeto como los sujetos que son medulares en el tema que nos interesa, así que como ya sabemos, acerca del derecho al medio ambiente, si en todo momento estamos creando una acción o

¹⁹³ En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>

dejando de “hacer algo”, alterando con ello el entorno y equilibrio ambiental, ¿sabemos quiénes son las personas responsables de dichos efectos?

Por lo que hace a este punto, al referirnos a los sujetos de derecho ambiental, debemos tener en cuenta el ámbito de aplicación de la normatividad ambiental en relación con los individuos o entidades que tienen algún tipo de derecho, obligación, atribución o función derivada de este conjunto normativo, ya que de esta manera podremos saber quiénes están obligados en materia ambiental y como se presenta el régimen de protección y respeto de los derechos.

De forma concreta puntualizaremos lo siguiente:

1. Los sujetos responsables somos todos.
2. Dentro de ese grupo total de individuos, estos pueden sub-clasificarse en sujetos públicos y sujetos privados de responsabilidad ambiental.

En ese sentido, por lo que hace a los *sujetos públicos* de derecho ambiental, estos pueden ser:

- los Estados Nación,
- la federación (como Estado mexicano),
- los estados (entidades federativas),
- los municipios,
- el distrito federal,
- los organismos descentralizados,
- los organismos desconcentrados,

Por otra parte, relativo a los *sujetos privados* de derecho ambiental, debemos decir que son todas aquellas que por exclusión, no corresponden a las públicas, es decir, todas aquellas personas que realizan actividades reguladas por esta disciplina jurídica y que son sujetas a normas distintas de los sujetos anteriores, por lo tanto, los *sujetos privados* de derecho ambiental son:

- las personas físicas
- las personas morales
- los organismos no gubernamentales
- las organizaciones sociales,
- las universidades
- los centros de investigación
- las fundaciones internacionales¹⁹⁴

En principio, esos serían los sujetos que contemplaría el derecho ambiental; sin embargo, en la actualidad se podrían considerar otros sujetos más en cualquiera de las dos categorías, señalando a este respecto que cualquiera que sea la persona (pública o privada) al ser un sujeto responsable de alteraciones al medio ambiente, se volverá el acreedor de la reparación de las consecuencias causadas con su actuar tanto a los recursos naturales, la flora o fauna silvestre, la salud y consecuentemente la calidad vida.

¹⁹⁴ López Sela, Pedro Luis, Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho Ambiental*, México, IURE Editores, 2008, pp. 21-23

4.2.1. EL ESTADO COMO SUJETO RESPONSABLE

El Estado como se sabe, entre otras misiones que ejerce, tiene el deber de resguardar la salud y el bienestar de sus habitantes, todo dentro de la formulación más amplia de calidad de vida. Ésta es la base sobre la que se desenvuelve la función ambiental pública.

No cabe duda de que corresponde al Estado establecer los límites de las conductas que van en contra del orden social. Ello también resulta aplicable a la problemática ambiental que es donde establece su sostén.

Dicho de otra manera, el Estado desempeña tanto una función legislativa, administrativa y judicial relativa a impedir, controlar, aminorar y regular todo aquello que genere desequilibrio, contaminación, daño o peligro, así como el cese de los problemas ambientales, propugnando la reducción o eliminación de los elementos nocivos.

Sin embargo, esta función no siempre es llevada a cabo, ya que existen algunos factores que obstruyen la ejecución de dicha obligación, dejando de controlar o salvaguardar bienes ambientales de la Nación.

Así, en el caso de los basureros, los cuales son sitios de almacenamiento de materiales peligrosos y desechos que son potencialmente generadores de daños; el Estado puede cometer el error de dejar de ver o prever algunos factores que produzcan dichos daños ya sea por favorecer la actividad industrial y empresarial o la continuidad de acciones de otros grupos poderosos dentro de los basureros en lugar de vigilar y controlar adecuadamente el funcionamiento del basurero.

En ese tenor de ideas, el Estado debe velar por el bienestar de la sociedad, sin dejar de prever efectos nocivos para el medio ambiente y para la sociedad, sin beneficiar a grandes empresarios o sin favorecer su industria, ya que los efectos de los basureros son progresivos y visibles no sólo al final de su vida útil, sino también durante su operatividad.

El Estado es el mayor responsable de los efectos negativos de la operación de un basurero, ya que éste es el que concede autorizaciones para llevar a cabo el proyecto de relleno sanitario, y es el que debe evaluar el impacto del mismo en el lugar en el que se pretenda construir. Si el Estado no valora correctamente el proyecto planteado, e inclusive si con el paso del tiempo éste no lleva acciones de vigilancia y evaluación periódica, éste es el único responsable correlativamente con la empresa que sea la dueña del proyecto construido, por los efectos de dicho basurero.

Así el Estado, valiéndose de todos los métodos y vías posibles que le permitan evitar, o en su defecto, reducir al mínimo un impacto dañino para el ambiente y las personas que viven en él, deberá proteger medio ambiente y sociedad y no dejar de lado esta obligación por ningún motivo.

Sin embargo, debe resaltarse que la aportación que puede hacer una persona cualquiera en la vida de una sociedad, aún sumada, no se compara con el impacto que tiene la actividad del Estado respecto de ese cuidado al medio ambiente, por lo que el Estado es el principal responsable del cuidado ambiental y es el sujeto central de la presente investigación.

4.2.2. LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES COMO SUJETOS RESPONSABLES DENTRO DEL SECTOR PRIVADO

La responsabilidad ambiental en manos de personas físicas o morales, puede manifestarse de diferentes formas. En sus comienzos el derecho ambiental impuso deberes negativos a los particulares, todos en torno a la obligación hipotética de no contaminar.

En los tiempos modernos la perspectiva ambiental no se contempla con un simple comportamiento negativo, pasando a requerir un actuar positivo yendo más allá de un “no contaminar”: el deber de defender, el deber de reparar, el deber de preservar.

En este sentido, todos aquellos sujetos pertenecientes al sector privado, deben buscar preservar el ambiente, “haciendo y dejando de hacer” algo para que se logre un medio ambiente sano. Aunado a ello, en el caso de los basureros, es menester decir que tanto las personas físicas como morales pueden perjudicar el medio ambiente al no cumplir cabalmente la normatividad ambiental una vez que se ha emitido algún tipo de permiso, licencia, autorización, concesión, etc.

Asimismo, no se debe dejar de lado que las acciones mayoritariamente perjudiciales no sólo son las creadas por un particular con potencial económico o poder político al alterar en alguna medida tanto el lugar que se ocupa para el basurero así como al momento en el que se está llevando a cabo su operación, ya que no se puede comparar sobre todo el impacto de la capacidad destructiva, nociva y contaminante de las empresas al realizar proyectos como los basureros al emplear en dichos proyectos, materiales sumamente tóxicos y dañinos para el medio ambiente y para la salud pública. Por lo que lo importante, es identificar cual es el grado y de qué modo las empresas asumen la responsabilidad de los daños creados al medio ambiente y cuál es el modo o la forma en la que se repara el daño creado no sólo al medio ambiente sino a las personas que fueron agraviadas en su esfera jurídica a consecuencia de la construcción y operación de un relleno sanitario.

4.3. JUSTICIABILIDAD Y EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO EN EL TERRENO DE LA BASURA.

Una vez suscitado el daño que afecta el goce y disfrute del derecho al medio ambiente sano de una persona, nos surge la siguiente duda ¿Cuál es el modo en el que el Estado se hace responsable de ése daño?, o bien, ¿Cómo imparte justicia?, ¿en qué consiste hacer justicia?, etc.

A este respecto, Ulpiano decía que la justicia es *la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo que es suyo*¹⁹⁵, pero este concepto aterrizado en el derecho ambiental nos arroja la siguiente pregunta ¿cómo se hace justicia ante la existencia de un siniestro, de un abuso de poder o de un perjuicio en la esfera jurídica de un sujeto tratándose del derecho ambiental?, o bien ¿qué es la justicia ambiental cuando se ha creado un daño en la vida de una persona por la alteración a su medio ambiente (en este caso, por la construcción y operación de un basurero)?

Para ello, relativo al problema que representa la operación y construcción de un basurero, cabe destacar que el inicio del discurso de la justicia ambiental empata con la movilización del *Love Canal 1978*, allí, los colonos sufrieron las consecuencias de un basurero tóxico provocadas por la Hooker Chemical Corporation. Su líder Lois Gibbs, es una de las personas más reconocidas en la esfera ambientalista, debido a su lucha constante en contra de la disposición irresponsable de los desechos tóxicos y en *pro* de la justicia ambiental.

Éste grupo nació a partir del riesgo ambiental que provocan las sociedades industriales. Este discurso interpela a los pobres y las minorías étnicas que ven afectados sus derechos civiles al estar expuestos a la contaminación en sus barrios y colonias.¹⁹⁶

Así, los asuntos de clase, raza y medio ambiente se mezclan y conforman una fuerte corriente que se opone a los grupos dominantes, conformados por blancos de clase media y con influencia en el Congreso (Sierra Club, Audbon Society, etc.). Su lucha se caracteriza por exigir un medio ambiente limpio y digno para sus hijos en contra de la industria contaminante y sus residuos tóxicos; forman grupos locales unidos en redes (*networks*) en las que no existen líderes ni estructuras burocráticas. Dos acciones caracterizan a este discurso: el NIMBY (*not in my backyard*, no en mi patio), que hoy se transforma

¹⁹⁵ “Iustitia”, definida por Ulpiano

¹⁹⁶ Cfr. Alfie Cohen, Miriam, *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*, Barcelona-México, Ediciones Pomares, 2005, p. 191.

en NIABY (*not in anybody's backyard*, no en ningún patio) y los LULUS (*locally unwanted land uses*, usos de la tierra no aceptados localmente)¹⁹⁷.

Constituyen un abanico de razas que promueven el igualitarismo, la modernidad y la democracia, típicas banderas de la ilustración. Algunos grupos y ONG ambientalistas de la frontera compartida entre México y Estados Unidos han adoptado esta temática: entre ellos cabe destacar los grupos mexicanos: Factor X y Cañón del Padre, en Tijuana, Justicia Ambiental de la Ciudad de Juárez y la Pastoral Juvenil Obrera de Matamoros.¹⁹⁸

Con ello, podemos darnos cuenta que numerosos grupos en las sociedades del mundo se han inconformado y han hecho importantes movilizaciones por aquellos sujetos o procesos que son perjudiciales para la gente, creando con luchas sociales protección para aquellos que alzaron la voz incluyendo a los que no lo hicieron.

En ese sentido, aunado al deber de impartición de justicia que tiene el Estado, tenemos que “la conservación ambiental del planeta y el desarrollo sustentable a favor de la especie humana son conceptos fundamentales para los derechos de la llamada ‘tercera generación’”.¹⁹⁹ Conceptos que se procuran ejerciendo presión social y utilizando diversos instrumentos legales para obtener a cambio la respuesta por parte del Estado frente a un daño ambiental creado.

Por eso, el medio ambiente global es del interés común de la comunidad y, por consiguiente, existe una vinculación directa entre el respeto al medio ambiente y el respeto a los derechos humanos²⁰⁰, y por consecuencia, una relación entre el respeto al derecho al medio ambiente y al propio bienestar de la comunidad no alterando su entorno, ya que si éste se altera, ya sea por acciones de grandes empresas o del propio Estado, debe reponerse el orden y el bienestar tanto de las personas como el del equilibrio del medio ambiente.

¹⁹⁷ *Ibidem*. p. 192.

¹⁹⁸ *Ídem*.

¹⁹⁹ Navarrete Prida, Alfonso “La procuración de justicia en materia ambiental: una perspectiva constitucional” en O. Rabasa Emilio (Coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, IJ-UNAM, México, 2007, p. 227

²⁰⁰ *Ídem*.

Tradicionalmente, ya lo señalábamos en el primer Capítulo, los derechos humanos se han configurado como derechos subjetivos y en este marco irrumpen los derechos de tercera generación (como lo es el derecho al medio ambiente sano) que no estaban reconocidos en las disposiciones jurídicas del derecho positivo, por lo que con el paso del tiempo y atendiendo a las necesidades actuales, se abrieron paso en el terreno jurídico ante las necesidades que plantea el mundo actual²⁰¹, ejemplo de ello, es el desarrollo del derecho al medio ambiente sano y el hecho de plasmar la reparación del daño a nivel constitucional.

El medio ambiente es un patrimonio de la humanidad, concebido así a la luz de los derechos humanos y de lo que la protección del medio ambiente nos provee; en ese sentido, la regulación jurídica de este derecho es un reto para atender la calidad de vida del hombre y la propia supervivencia de la humanidad, los problemas ambientales tienen un carácter global y son de gran importancia económica y política.²⁰²

Por eso, se debe contar con los instrumentos jurídicos suficientes que posibiliten al titular del derecho al medio ambiente sano a garantizar un estado de bienestar, o bien, de reparación del daño o vulneración creada.

Así, el artículo 4º constitucional con los aspectos de titularidad del derecho al medio ambiente que hemos ya expresado, reconoce que todos tenemos derecho a un medio ambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar, así como que el Estado garantizará el respeto a este derecho ya que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque²⁰³.

De este modo, al tener distintos mecanismos legales que ofrezcan el mismo resultado, o en otras palabras, hacer justicia respecto de aquellos que generan un daño a terceros, en materia ambiental traería diversos beneficios, ya que de este modo se blindaría el deber de proteger el medio ambiente y por ende, la vida y la calidad de ésta serían mejor entre las personas.

²⁰¹ Idem.

²⁰² Ibidem. p. 228

²⁰³ En línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxi.htm>, buscar decreto número 201.

Asimismo, es importante concientizar que el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente en general ya no es sólo un riesgo, sino una realidad de la que nadie escapa; por ello el factor de prevención es esencial en la protección del medio ambiente y se constituye como uno de los principios del derecho ambiental, por lo que éste componente preventivo debe ser observado en toda actividad que implique un riesgo real o potencial de daño ambiental.²⁰⁴

De hecho, la intervención administrativa en materia ambiental está orientada a prevenir el deterioro de nuestros ecosistemas; así, los permisos, licencias, autorizaciones, inspecciones, evaluaciones de impacto, informes, calificaciones, impuestos, cánones, tasas, auditorías, entre otros, tienen como principal objetivo regular y supervisar las actividades potencialmente contaminantes o de alto impacto en nuestro hábitat.²⁰⁵

4.4. VÍAS ORDINARIAS PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL RELATIVAS AL DAÑO CREADO POR BASUREROS.

Los derechos son una herramienta fundamental para el desarrollo del plan de vida de una persona. Sin embargo, en el transcurso de la vida cotidiana, surgen diversos actos de poder que pueden significar afectaciones a la esfera jurídica de las personas. Así, los instrumentos de defensa de las personas se han de emplear en contra del poder del Estado.

Para ello, dentro del sistema jurídico mexicano se prevén mecanismos de defensa que permiten exigir al Estado la reparación de la afectación ambiental, sin embargo, es importante precisar la diferencia entre el derecho ambiental y el derecho al medio ambiente sano, plasmados ambos en nuestro sistema jurídico.

²⁰⁴ *Ídem.*

²⁰⁵ *Ídem.*

En ese sentido, por lo que hace al derecho ambiental, éste involucra todas las acciones jurídicas que se pueden desarrollar al interior del Estado mexicano y sus distintas autoridades administrativas, civiles, penales, etc. En cambio, el derecho al medio ambiente sano, implica la posibilidad de que ciudadanos denuncien ante jueces o ante Comisiones de Derechos las violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades.

En ese orden de ideas, podríamos decir que el primero atiende a una serie de vías ordinarias en distintas materias a través de las cuales se puede exigir el cumplimiento de la legislación ambiental (y reparación del daño ambiental), mientras que el segundo, a través de vías extraordinarias, exige la restitución en el goce del derecho al medio ambiente sano a consecuencia de las violaciones que se hayan configurado al aludido derecho.

Así, en una vía extraordinaria como lo es el juicio de amparo, que supone velar por el digno goce y disfrute de derechos humanos, al ejercerse es posible hacer justiciable aquella vulneración creada al perjudicar a una persona y por consecuencia vulnerar sus derechos fundamentales.

Lo anterior, relativo al caso que nos ocupa, significa que en caso de que una persona quisiera manifestar su inconformidad ante la construcción de un basurero en un área muy cercana a su vivienda, las vías ordinarias en las materias antes señaladas buscan la protección del derecho al medio ambiente sano de aquella persona que acude a la autoridad para instar a que se procure justicia reparando el daño creado y el cumplimiento de la legislación ambiental, así como la restitución en el goce del derecho al medio ambiente sano al afectado, por lo que en los siguientes subtemas se tendrá por objetivo demostrar el menoscabo generado por la construcción del basurero y las consecuencias que éste aporte con el paso del tiempo, considerando que en todo momento se busca que la substanciación o desahogo de dichos medios

sean favorables y que tengan como fin último proteger al medio ambiente y al afectado.

A continuación, relativo a las mencionadas vías ordinarias, en los temas subsecuentes se comentará de manera sucinta los medios legales y las instancias a las que puede acudir una persona que sufre una afectación a su persona aduciendo el derecho al medio ambiente sano. Dichas vías ordinarias son: la denuncia popular, el procedimiento administrativo, la demanda en materia civil, las acciones colectivas y la denuncia penal; para plantear la inconformidad ante un acto de autoridad: el litigio administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por último como vías extraordinarias para reparar las violaciones al derecho al medio ambiente sano: el juicio de amparo y para denunciarlas: la queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Juicio de Amparo.

4.4.1. MATERIA ADMINISTRATIVA. DENUNCIA POPULAR Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.4.1.1. LA DENUNCIA POPULAR

La denuncia popular, es la vía a través de la cual toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades (como el Ministerio Público o la autoridad municipal) y las todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

“con el objeto de proteger, preservar y restaurar su equilibrio respectivo y mantener un medio ambiente elemental para la vida en el territorio nacional”²⁰⁶.

La denuncia popular se encuentra regulada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el CAPÍTULO VII, *Denuncia Popular*, del artículo 189 al 204.

La denuncia puede hacerla cualquier persona, puede ser vía escrita o vía telefónica y debe contener los siguientes datos del denunciante:

1. nombre completo o razón social
2. domicilio
3. teléfono (en caso de tener) y en su caso,
4. teléfono del representante legal

En su defecto, el denunciante podrá aportar datos que permitan identificar al infractor, los hechos, actos u omisiones denunciadas y las pruebas en que se respalde, estas últimas pueden ser documentales, testimoniales, periciales, confesionales y otras que procedan para darle eficacia; pues las que sean notoriamente improcedentes, frívolas, de mala fe o calumniosas serán desechadas de plano a juicio de dicha Procuraduría o de la autoridad que conozca de los hechos²⁰⁷.

Así, en este caso, el denunciante podrá aportar todos los datos o información a la autoridad para determinar la irregularidad y al infractor responsable de las acciones que se están llevando a cabo dentro del basurero y en virtud del cual,

²⁰⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2001, p. 290

²⁰⁷ *Ibídem.* pp. 290 y 291

se está incumpliendo la legislación ambiental así como el daño al medio ambiente.

Si la denuncia pública es vía telefónica, el servidor público que atienda la llamada, deberá levantar un acta circunstanciada y posteriormente, el denunciante tendrá que acudir con la autoridad a ratificarla en 3 días, para lo cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tendrá que investigar oficiosamente los hechos constitutivos de la denuncia.

Así, una vez, recibida la denuncia, se le acusará de recibido, se le asignará un número de expediente y se registrará.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría dentro de los 10 días siguientes a su presentación, le notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, indicándole cual es el trámite que se le ha dado.

En caso de ser admitida la denuncia²⁰⁸, la Procuraduría llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva. De igual forma se realizarán las diligencias, inspecciones o actuaciones que sean necesarias para corroborar si hay o no daños al equilibrio ecológico, a los recursos naturales o al medio ambiente.

²⁰⁸ Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos (es decir, supuestos regulados por la ley para iniciar las facultades de inspección y vigilancia y para los cuales se debe tener una autorización en materia de impacto ambiental) en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Procuraduría podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes.

El denunciante podrá aportar pruebas que considere pertinentes, y a su vez, para mejor proveer, la Procuraduría se apoyará tanto en las pruebas, informes, documentos, peritajes que le proporcione el denunciante como en los estudios, dictámenes y opiniones que le formulen instituciones académicas, centros de investigación y organismos de los sectores público, social y privado sobre las cuestiones planteadas en las denuncias.

Si derivado de la investigación efectuada se desprende que en dichos actos incurrieron autoridades, la Procuraduría emitirá recomendaciones no vinculantes; cuando no implique violaciones a la normatividad ambiental o si se trata de actos que no vulneran el orden público e interés social, la autoridad someterá a las partes a un proceso conciliatorio; en caso de que no se demuestre que los actos denunciados causan un daño ambiental, la Procuraduría lo hará del conocimiento del denunciante para que emita las observaciones pertinentes.

Asimismo, se debe señalar que los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

1. Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
2. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
3. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
4. Por falta de interés del denunciante
5. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
6. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
7. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección o,
8. Por desistimiento del denunciante.

Debe resaltarse que en materia de residuos, también se considera la figura de la denuncia popular²⁰⁹ en la ley de la materia, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y en dicho ordenamiento se señala que su tramitación se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que las cuestiones que sean relativas a daños producidos por basureros se llevarán a cabo de acuerdo a lo expresado en líneas anteriores.

Asimismo, debe reiterarse fundamentalmente, que la relevancia de esta figura además de ser un instrumento que se encuentra a la mano de todas las personas, también lo es que en caso de confirmarse el daño denunciado ante la autoridad, derivado de la investigación inicial por la Procuraduría, la denuncia posibilita a través de los ojos y las voces de los denunciantes a la autoridad

²⁰⁹ Artículo 125 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, señala que: Toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación y sociedad podrá denunciar ante la Secretaría, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos naturales o a la salud en relación con las materias de esta Ley y demás ordenamientos que de ella emanen.

para iniciar de oficio un procedimiento administrativo *de inspección y vigilancia* que tendrá como objeto fincar responsabilidad ambiental en contra del probable infractor con los respectivos medios resarcitorios del daño, además de sanciones de naturaleza diversa. Sin embargo, el procedimiento administrativo se verá más a detalle en el siguiente tema.

Por lo que hace a la denuncia popular en relación al tema de los basureros, debemos concluir lo siguiente:

1. Es posible interponer una denuncia popular por aquella persona que se vea perjudicada en su derecho al medio ambiente sano ya sea por afectaciones al entorno natural del área en la que se encuentra el basurero o en otra aledaña a él, o bien, derivado de la repercusión derivada de su operación notada por el denunciante.
2. Una vez que la denuncia popular es admitida para que la PROFEPA le dé trámite y el seguimiento correspondiente, sólo en caso de detectarse irregularidades ambientales en el proyecto motivo de la denuncia, la PROFEPA podrá ejercer sus facultades de inspección y vigilancia, haciendo una inspección en el sitio en donde se encuentre el basurero, de tal modo que al configurarse un presumible incumplimiento a la normatividad ambiental, se dará inicio a un procedimiento administrativo en contra de la persona que sea la que lleve a cabo las obras y las actividades detectadas como irregulares.

4.4.1.2. *EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*

En palabras de Serra Rojas, citando a Niceto Alcalá Zamora y Castillo, “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su

antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”²¹⁰.

El procedimiento administrativo ambiental, se rige por la ley marco llamada Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y supletoriamente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²¹¹.

En esa lógica, el procedimiento administrativo en materia ambiental, se compone por los siguientes actos o etapas primordiales las cuales se enlistan a continuación:

1. la Orden de inspección
2. el Acta de inspección
3. el Emplazamiento
4. los Alegatos
5. la Resolución administrativa

En ese sentido, la autoridad competente realizará visitas de inspección para las obras y actividades previstas por la referida ley en su artículo 28, a través de una orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia, que en este caso ha de tratarse del relleno sanitario Bordo Poniente.

²¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2006, p.275

²¹¹ Artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Asimismo, en toda visita de inspección se levantará el acta²¹² de inspección, en la que constará el nombre del visitado, hora, día y mes en el que inicie y concluya la inspección, domicilio o ubicación del sitio visitado, oficio y número del mismo que motivo la visita, entre otros requisitos²¹³. Dicha acta contendrá la circunstanciación, o bien, la descripción de las obras y actividades encontradas por la autoridad en la diligencia practicada.

Una vez concluida la referida inspección, en el caso de existir irregularidades derivadas del acta de inspección, la autoridad requerirá al interesado para que lleve y adopte de forma inmediata las medidas correctivas o de urgente aplicación, y se llevará a cabo el emplazamiento²¹⁴ del probable infractor haciéndole saber cuáles son las probables infracciones derivadas de la diligencia practicada al sitio inspeccionado, señalándole que cuenta con un término de 15 días hábiles para que exponga lo que a su derecho convenga y en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes.

En ese sentido, el probable infractor, que en caso de los rellenos sanitarios será una empresa la que deberá dar respuesta al emplazamiento, tendrá que aportar las pruebas y documentos con los cuales acredite que no se está incumpliendo la normatividad o bien, que no hay daño al medio ambiente.

Posterior a dicha etapa, una vez admitidas y desahogada las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo antes señalado, sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, en un plazo de 3 días hábiles deberá presentar por escrito sus alegatos²¹⁵.

Así, una vez recibidos los alegatos, o transcurrido el término para presentarlos, la autoridad procederá a emitir por escrito dentro de los 20 días hábiles siguientes la resolución administrativa.

²¹² Artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

²¹³ Artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²¹⁴ Artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

²¹⁵ Ídem.

Es de señalarse que, en caso de existir incumplimiento a la normatividad ambiental por parte del responsable, la autoridad ordenará medidas correctivas dentro de la resolución administrativa que tendrán por objetivo corregir o mitigar el daño así como cumplir con la normatividad ambiental además de cumplir con la sanción de tipo económica que corresponda, ya que las sanciones ordenadas por la autoridad tendrán que realizarse considerando:

1. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública (esto es, enfermedades entre habitantes de las regiones cercanas al basureros a causa de las toxinas que en él se formen); la generación de desequilibrios ecológicos (gases o lixiviados que alteren el ambiente); la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;
2. Las condiciones económicas del infractor, y
3. La reincidencia, si la hubiere;
4. El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y
5. El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.²¹⁶

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida²¹⁷.

²¹⁶ Artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

²¹⁷ *Ídem*.

En el caso del procedimiento administrativo, debemos concluir lo siguiente:

1.- No es posible que una persona que no es a la que se le concedió la autorización en materia de impacto ambiental, sea parte del procedimiento administrativo, ya que éste sólo es un procedimiento que se lleva entre el particular o la empresa responsable de las obras y actividades del proyecto, que en este caso sería el relleno sanitario y la autoridad ambiental, salvo que se tratase de un procedimiento administrativo que derivó de una denuncia popular, en donde el denunciante tiene derecho a conocer que efectivamente se apertura un procedimiento administrativo para determinar si hubo infracciones a la legislación ambiental o no a causa del referido basurero.

4.4.2. MATERIA CIVIL. LITIGIO Y ACCIONES COLECTIVAS

4.4.2.1. *LITIGIO O JUICIO EN MATERIA CIVIL*

El derecho civil es una de las ramas que nos interesa por las instituciones jurídicas que regula. El litigio como una de ellas, que surge a raíz de la presentación de una demanda por algún sujeto que plantea y reclama algún derecho, se hace presente una vez que existe algún conflicto o inconformidad respecto a algo o alguien. El litigio representa una fórmula procesal que comúnmente se utiliza para reclamar de otro alguna acción con motivo de algo que se dañó, o bien, que resarza el daño creado. A continuación, se abordará de manera somera el litigio en materia civil de manera muy concreta y sin el propósito de profundizar en él. Así por ejemplo, cualquier que se sienta afectada a causa de la construcción u operación de un basurero en las cercanías de su casa a cargo de una empresa, podría acudir al ejercicio de esta vía, es decir entablar una demanda en contra de dicha empresa.

El ordenamiento legal que regula el litigio o proceso civil es el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el apartado TITULO TERCERO, CAPITULO UNICO, denominado "Litigio", el cual va del artículo 70 al artículo 78; sin embargo, la substanciación del proceso civil²¹⁸, la cual se compone de la demanda, el emplazamiento, el ofrecimiento de pruebas, la audiencia y la sentencia, son reguladas concretamente en el LIBRO SEGUNDO denominado "Contención", dentro del TITULO PRIMERO llamado "Juicio", cuyo libro está conformado por siete Capítulos y va de los artículos 322 al artículo 353.

Por lo que hace a los conflictos en materia civil, se debe saber que el litigio o pleito entre las partes, se sigue en un proceso que tiene determinadas características y principios, entre los cuales, Raquel Gutiérrez Nájera, señala los siguientes:

1. El proceso civil empieza a petición de parte; el juez no puede instaurarlos por sí mismo, es decir, si no existe acción de la parte interesada, no puede haber proceso; esto sería a través de la persona que se inconforme por la construcción del basurero.
2. El impulso del proceso recae en la actividad de las partes.
3. Las partes fijan el objeto del proceso a través de sus afirmaciones contenidas en los escritos de demanda y contestación de la misma.
4. Las partes fijan el objeto de la prueba que debe limitarse a los hechos discutidos por las mismas.
5. Sólo las partes están legitimadas para impugnar las resoluciones del juzgador y,

²¹⁸ Cfr. el TITULO CUARTO denominado "Prueba" del artículo 79 al artículo 218, el TITULO QUINTO, CAPITULO UNICO, denominado Resoluciones judiciales, del artículo 219 al 226.

6. El principio de cosa juzgada sólo surte efectos entre las partes que han participado en el proceso²¹⁹.

Las partes que intervienen en el procedimiento civil son siempre dos particulares o un particular y el Estado y, como un tercer sujeto, el juez. En otras palabras, actor, demandado y juez²²⁰.

En esa lógica, tenemos que el proceso civil, entendido como el conflicto entre las partes, se divide en las siguientes etapas:

1. De conocimiento
2. De pruebas
3. De alegatos (los cuales se realizan en la audiencia final del juicio) y
4. De decisión o sentencia

Algunos autores hablan de una última etapa llamada “de ejecución”. Asimismo, las etapas antes señaladas, en palabras de otros autores serían:

1. de instrucción y,
2. juicio

Por lo que hace a la instrucción, el Dr. Cipriano Gómez Lara señala que ésta comprende todos los actos procesales tanto del tribunal y de las partes en conflicto, como de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos por los

²¹⁹ Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7ª ed., México, Porrúa, 2011, pp. 468-470.

²²⁰ Artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles.

cuales se precisa, se determina el contenido del debate litigioso, y por los cuales también se desarrolla la actividad probatoria y se formulan igualmente las conclusiones o alegatos de las partes, por lo que, en la etapa de la *instrucción*, el objetivo que se persigue es “instruir” al juzgador; en otras palabras, la meta que se busca es guiar u orientar al juzgador provocándole un conocimiento acerca del litigio sobre el que en su oportunidad habrá de pronunciarse en la siguiente etapa, el juicio. En la instrucción, se trata de poner al juzgador en posición de pronunciarse sobre el asunto, es decir, de emitir una sentencia que vaya a resolver el conflicto de intereses.

En un segundo término, el juicio, que sería la segunda etapa del proceso, es aquella actividad que desempeña el órgano jurisdiccional, y en la que una vez que se pronuncia sobre el conjunto de elementos probatorios, con una lógica jurídica y debida, se llega a la sentencia, la cual servirá para resolver la contienda²²¹.

En ese tenor de ideas, el desarrollo del proceso civil sería el siguiente:

En la etapa de conocimiento, el litigio inicia con la presentación de la demanda y concluye con la contestación de la misma. La demanda que es presentada por una persona física o moral, deberá contener el tribunal ante el que se promueve, nombre del actor y del demandado, los hechos en que se funde la petición, fundamentos de derecho de forma clara y precisa; sin olvidar que la petición que se solicite, debe ser llevada a cabo por el demandado. Posteriormente, una vez que es admitida la demanda, se emplazará o “llamará a juicio” a la persona física o moral demandada (que en este caso sería la empresa demandada responsable del basurero objeto de la *litis*), o bien, en caso de ser el Estado el demandado, a la autoridad que corresponda, para que

²²¹ Gómez Lara, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., México, OXFORD-University Press, 1998, pp.18, 21 y 22

acuda al tribunal respectivo a contestar la demanda en un término de 9 días. La contestación de la demanda se hará únicamente negándola, confesándola u oponiendo excepciones. Cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos, siempre que el emplazamiento se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado; quedando a salvo sus derechos para probar en contra. En cualquier otro caso se tendrá por contestada en sentido negativo.²²². Posteriormente, una vez que ha sido contestada la demanda, iniciará la etapa probatoria, la cual comienza con el ofrecimiento de pruebas y concluye con el desahogo de las mismas. En esta etapa, actúan el juez, el actor y el demandado, para lo cual el tribunal abrirá el juicio a prueba, por un término de 30 días. Concluida la recepción de las pruebas ofrecidas por las partes y de las decretadas por el tribunal, en su caso, el último día del término de prueba se verificará la audiencia final del juicio, concurren o no las partes. Así, cuando no haya controversia sobre los hechos, pero sí sobre el derecho, se iniciará la etapa de alegatos (realizada dentro de la mencionada audiencia final) y se citará, para la audiencia de alegatos, y en esta se pronunciará la sentencia, a no ser que deba probarse el derecho, por estarse en los casos del artículo 86²²³. La sentencia que sea emitida podrá realizarse del siguiente modo partiendo de tres supuestos:

1. Si la demanda fue confesada expresamente, la sentencia será inmediata.

²²² Asimismo, en caso de no existir contrademanda y de no haber pruebas supervenientes en los que es posible ampliar el plazo para presentar pruebas, el cual únicamente se ampliará por una vez, se comenzará con la etapa de alegatos, la cual se celebrará en la audiencia final del juicio, y la prueba de las excepciones se hará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 336.

Artículo 336. Las excepciones supervenientes o de que no haya tenido conocimiento el interesado, se probarán dentro del término probatorio, si lo que de él quedare no fuere menor de veinte días. En caso contrario, se completará o concederá este plazo.

²²³ Artículo 86.- Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.

2. Si el negocio lo permite, una vez terminada la audiencia, el tribunal podrá emitir sentencia, y podrá utilizar cualquiera de los proyectos hechos por las partes y,
3. Si en la audiencia no pronunciare el tribunal su sentencia, en ella misma citará para pronunciarla dentro del término de 10 días.

La culminación del proceso civil en la primera instancia, se realizará con la sentencia, no obstante la interposición de los recursos previstos por ley, los cuales se desahogarán en una segunda instancia.

De tal modo, que en caso de que la referida sentencia le favoreciera al actor, el demandado tendría que realizar las acciones tendientes a reparar el daño causado, en términos de lo establecido en la sentencia, así como también se le estaría dando cumplimiento a los puntos petitorios que realizó el actor al establecer su demanda.

Al respecto de la substanciación de juicios en materia civil, cabe mencionarse que tanto en el fuero común como en el federal, existen procedimientos especiales en referencia a juicios específicos enumerados dentro de la misma legislación procesal civil. Todos aquellos que no están considerados como juicios de tramitación especial se tramitan siguiendo las normas aplicables a los juicios ordinarios. El Código Federal de Procedimientos Civiles contempla como juicios de tramitación especial los siguientes: los concursos, el juicio de sucesión, apeo y deslinde, el procedimiento de avalúo en caso de expropiaciones y aquellos de jurisdicción voluntaria²²⁴, así como las propias acciones colectivas, mismas que se verán en el siguiente tema.

²²⁴ Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 470.

En el caso del litigio civil, debemos señalar que:

1. Es posible interponer una demanda para exigir la reparación de un daño generado por la construcción y operación de un basurero
2. En cuanto a la clase de proceso, el juicio se seguiría atendiendo a la ley en *vía ordinaria* y no especial, ya que se encuentran las pautas o reglas generales a seguir dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles o bien, atendiendo a la *cuantía*, ante un juzgado de lo civil y no de paz, en primera instancia, ya que en la segunda instancia es para interponer los recursos de inconformidad de una sentencia emitida
3. Con una sentencia favorable al sujeto que demande (actor), se reparará el daño generado por la construcción u operación “del basurero” a cargo de una empresa (demandado), esto es, indemnizándolo éste último al demandante por el daño o perjuicio creado y cumpliendo los puntos petitorios que el demandante realizó en su demanda civil. En otras palabras, la reparación del mal o el pago de daños y perjuicios en caso de que la primera medida no sea posible²²⁵, ya que la reparación del daño deberá consistir, a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios²²⁶.

4.4.2.2. LAS ACCIONES COLECTIVAS

Tratándose el presente trabajo de un derecho de tercera generación como lo es el derecho al medio ambiente sano, resulta importante conocer de manera somera en qué consisten las acciones colectivas y con ello entrever que se logra a través de dicha vía una vez que es ejercida.

²²⁵ López Sela, Pedro Luis, Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho Ambiental*, México, IURE Editores, 2008,p.285

²²⁶ De conformidad con el artículo 1915 del Código Civil Federal

Podemos comenzar señalando que la acción colectiva es el “instrumento jurídico que permitirá la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses difusos y colectivos, y en general de los derechos de la tercera generación”²²⁷.

En otras palabras, la acción colectiva es “una institución de carácter procesal cuyo objeto es la defensa, protección y representación jurídica de tipo colectivo respecto de derechos e intereses propios de los integrantes de un grupo en el ámbito de una colectividad”²²⁸

El ordenamiento legal que regula la substanciación de las acciones colectivas es el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el LIBRO QUINTO intitulado *De las acciones colectivas* del artículo 578 al 626.

Por lo que hace al procedimiento de substanciación de las acciones colectivas debemos saber que las personas que pueden ejercer una acción colectiva, en otras palabras, los sujetos que están legitimados para ejercer una acción colectiva²²⁹ son:

- la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO)²³⁰,

²²⁷ González Ramírez, Claudia Milena, *Los derechos e intereses difusos y colectivos en México y su tutela jurídica*, Ciudad Universitaria, México D.F. julio de 2011, p. 45. Tesis de Maestría en Derecho.

²²⁸ *Ibidem*, p. 165

²²⁹ Artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

²³⁰ Al respecto, debe resaltarse que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla la *acción colectiva* a través de su artículo 202, en el cual se señala la legitimación que tiene la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para instar al juez o tribunal competente a que dé trámite a la acción correspondiente frente a actos u omisiones que vulneren los derechos de una colectividad.

Léase: Artículo 202.- La procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

- la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
- la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y,
- la Comisión Federal de Competencia (CFC)
- el representante común de la colectividad conformada por al menos 30 miembros
- las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y
- el Procurador General de la República.

Las materias²³¹ en las que operan las acciones colectivas son:

- relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y
- medio ambiente

En ese tenor de ideas, las referidas materias incluyen las materias de protección al consumidor y protección a los usuarios de servicios financieros medio ambiente y competencia económica.

Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas. *Artículo adicionado DOF 13-12-1996. Reformado DOF 05-07-2007, 30-08-2011*

²³¹ Artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles

Derivado de la reforma de 29 de junio de 2010 relativa a la implementación de las acciones colectivas, debe señalarse que la misma trajo aparejadas importantes adiciones, tales como la definición de derechos e intereses difusos y colectivos, los extremos de las acciones colectivas, señalando los tipos de acción existentes: acción difusa, acción colectiva en sentido estricto y acción individual homogénea, así como los elementos de las mismas, tales como: la legitimación activa, la representación, la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. Asimismo, por lo que hace a la substanciación del procedimiento establece los estadios procesales que a continuación se expondrán de manera somera.

Cabe mencionar que respecto del objeto de estudio del presente trabajo, es decir las consecuencias negativas que traen aparejadas el funcionamiento de los basureros para el medio ambiente y las personas que viven en áreas cercanas a ellos, es importante precisar que la *acción difusa*, es la que tiene correspondencia con el derecho al medio ambiente sano, y que la misma es definida por el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 581 como acción “de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado”.

Asimismo, se debe saber que las acciones colectivas serán ejercidas entre particulares (esto es, una colectividad formada por al menos 30 miembros que argumente un daño o deterioro ambiental a causa de la construcción u operación de un basurero y exigiendo de la empresa la reparación de ése

daño), lo cual se verificaría con la certificación que el juez realizaría para determinar si la demanda ingresa a través de la acción colectiva o si se trata de una contienda en contra de una autoridad, para lo cual, se instaría otra vía que no es la acción colectiva, verbigracia: el juicio contencioso administrativo que más adelante se analizará.

En ese tenor de ideas, se partirá de la idea de que la acción que se empleará para la substanciación del procedimiento, será la difusa y en esa lógica, el desarrollo del procedimiento sería el siguiente:

El procedimiento iniciará con la interposición de la demanda, la cual contendrá diversos datos²³² entre los cuales tenemos como fundamentales: el tribunal ante el que se promueve la acción, el nombre del representante legal, el nombre y domicilio del demandado, el derecho difuso, colectivo o individual que se afectó, el tipo de acción que se pretende promover o ejercer, entre otros. Una vez presentada la demanda, dentro de los 3 días siguientes, el juez ordenará el emplazamiento al demandado y le correrá traslado de la demanda para que en 5 días manifieste lo que a su derecho convenga. Posteriormente en el término de 10 días, ya desahogada la vista, el juez determinará el cumplimiento de los requisitos de procedencia. El juez deliberará sobre la admisión o desechamiento de la demanda, se le dará vista a la PROFECO, PROFEPA, CONDUSEF Y CFC, según la materia del litigio en el caso de que el actor sea una colectividad, una Asociación Civil o el Procurador General de la República. Así, en caso de ser admitida la demanda, se deberá notificar dicha determinación (auto) personalmente al actor²³³, es decir, al representante legal que demande, y éste a su vez, deberá ratificar la demanda. Posteriormente, el juez ordenará la notificación a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, mediante los medios idóneos para tales efectos, tomando en consideración el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad. La notificación deberá ser económica,

²³² Artículo 587 del Código Federal de Procedimientos Civiles

²³³ Artículo 593 segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles

eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso. Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata. Acto seguido, la parte demandada contará con 15 días para contestar la demanda a partir de que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda. El juez podrá ampliar este plazo hasta por un período igual, a petición del demandado, y una vez contestada la demanda, la actora tendrá 5 días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Posteriormente, en el caso de no existir adhesión²³⁴ por parte de algún individuo a la acción promovida y sin ser el propósito de la autora del presente trabajo de abundar en ella, el juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de la audiencia previa y de conciliación, la cual se llevará a cabo dentro de los 10 días siguientes. En esta audiencia, el juez propondrá soluciones al litigio y exhortará a las partes a solucionarlo, de este modo, la acción colectiva podrá ser resuelta por convenio judicial entre las partes en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado. Si las partes alcanzaren un convenio total o parcial, el juez de oficio revisará que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos. Previa vista por 10 días a la PROFECO, PROFEPA, CONDUSEF, CFC y al Procurador General de la República, y una vez escuchadas las manifestaciones de los miembros de la colectividad, si las hubiere, el juez podrá aprobar el convenio elevándolo a la categoría de cosa juzgada.

De lo anterior, es importante decir que sin hacer de lado otros posibles escenarios en la substanciación de este procedimiento como el ofrecimiento de pruebas, el *amicus curie*²³⁵, medidas precautorias, medios de apremio etc., y en el caso de llegar en el procedimiento a dictar sentencia, si fuera el caso

²³⁴ Ver artículo 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles

²³⁵ Locución latina, entiéndase del latín: "amigo de la corte". El que ayuda a un tribunal por el suministro de información o asesoramiento sobre cuestiones de derecho o de hecho. Una persona (o cualquier otra entidad, como un gobierno estatal) que no es parte de una demanda particular, pero sin embargo tiene un gran interés en que se puede permitir, con el permiso de la corte, para presentar un escrito de *amicus curiae*, una declaración de puntos de vista particulares sobre la materia objeto de la demanda. Escritos son a menudo presentadas en los casos de asuntos de interés público (por ejemplo, programas de ayuda social, protección del consumidor, derechos civiles). En línea: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/amicus%20curiae>

concretar un acuerdo entre las partes, la acción colectiva se resolvería sin tener que llegar a las demás etapas procesales siempre y cuando exista el convenio que repare la afectación creada a diferencia de las referidas sentencias, las cuales tendrían efectos diversos dependiendo de la acción que se haya promovido.

En el caso de las acciones colectivas debemos señalar que:

1. Es posible interponer una acción colectiva derivado de la construcción y operación de un basurero demandando la reparación del daño ambiental generado
2. La acción colectiva a ejercerse sería la *acción difusa*
3. Si no existiera acuerdo inter-partes en el procedimiento, la sentencia que se derivara del procedimiento tendría por efecto volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la afectación, es decir, el demandado deberá realizar acciones o abstenerse de realizarlas, o bien, llevará a cabo el cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, el cual consistirá en un pago realizado por el demandado, que en este caso sería la empresa demandada, cubriendo el daño creado²³⁶ (ya que la reparación del daño ambiental, por lo general es de tipo económico). Es importante señalar que el pago que se haga, se deposita en “el fondo²³⁷”, y que el mismo, es independiente de las sanciones impuestas al demandado en la sentencia, lo que significa que independientemente del acuerdo (en caso de que exista) hecho por las partes, se tendrá que cumplir con las sanciones económicas ordenadas al infractor, sin dejar de lado que las sanciones pueden no sólo ser económicas. En otras palabras, las sanciones, son entendidas como multas, y las medidas precautorias, en

²³⁶El monto de la repercusión o daño en el caso de daños ambientales, puede ser determinado en función de las pruebas periciales que se lleven a cabo.

²³⁷De los artículos 624 al 626 del Código Federal de Procedimientos Civiles

caso de existir, son reubicar, sembrar o reparar el daño hecho, concretamente al medio ambiente o lo que forme parte de él (las plantas, el río, el suelo afectado, etc.)

4.4.3. MATERIA PENAL. DENUNCIA.

4.4.3.1. DENUNCIA

En materia ambiental, para el caso de la afectación a la esfera jurídica de una persona, en el caso de la construcción y operación de un basureros también es posible acudir a la vía penal, ya que derivado de las acciones que se llevan a cabo en nuestra sociedad, se pueden generar conductas que encuadran en tipos penales que señala el Código Penal Federal.

En ese sentido, a aquellas personas, ya sean físicas o morales que delinquen, se les debe instaurar un proceso penal con el objetivo de impartir justicia. Ya sea porque lo demande el Estado o un particular.

Para ello, debemos saber que se entiende por delito y de qué manera se puede seguir un procedimiento en materia ambiental para hacer exigible el derecho al medio ambiente sano a través de la vía penal.

En esa lógica, tenemos que delito, de acuerdo con el Código Penal Federal, es *el acto u omisión que sancionan las leyes penales.*²³⁸

Ahora bien, ¿Cómo interpondría una persona una denuncia ante el Ministerio Público y como le daría seguimiento por la construcción de un basurero

²³⁸ Artículo 7° del Código Penal Federal

alegando un delito ambiental? ¿En qué tipo de responsabilidad incurriría el infractor? ¿Qué precepto normativo incumpliría? ¿Es posible reparar el daño creado al denunciante?

De acuerdo al artículo 7° del Código Penal Federal, nadie puede ser castigado sino por hechos que la ley previamente haya señalado como delitos (*nullum crimen nulla poena sine lege*). Dicho principio se encuentra también consagrado en el artículo 14 constitucional, párrafo tercero, el cual señala que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Por otra parte, el delito puede consistir en un hacer lo que la ley prohíbe o dejar de hacer lo que la ley manda (omisión).²³⁹

Entonces, ¿de qué modo se puede instar a un procedimiento que persiga el fin último del derecho, siendo este tan complejo y algo que todos buscamos?

Hacer justicia por actos ilícitos es un proceso complicado para algunos y sencillo para otros, pero tiene pasos y etapas específicas y en él, debemos de indicar los sujetos que intervienen en dicho proceso.

Al respecto, debemos saber que las partes que intervienen en el proceso penal son:

1. El *ministerio público* como agente investigador del delito en un primer momento, y después como acusador,
2. El acusado o presunto responsable y,

²³⁹ Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7° ed., México, Porrúa, 2011, p.467

3. El *juez* como autoridad que en función de las pruebas rendidas dentro del proceso decidirá si el presunto responsable es culpable o no del delito que se le imputa

Por otro lado, es importante saber que un delito ambiental es de competencia federal debido a que éste se encuentra contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que el procedimiento penal está integrado por las siguientes etapas:

1. La averiguación previa
2. La averiguación judicial
3. El período inmediato anterior al proceso
4. La instrucción
5. La del juicio
6. La ejecución de de sanciones²⁴⁰

Luego entonces, debemos saber que la denuncia de los hechos que sean considerados ilícitos en el desarrollo de las actividades para la construcción de un basurero, son susceptibles de ser conocidas y analizadas por la autoridad, a través del Ministerio Público (*MP*) y que existe la posibilidad de que esos actos u hechos denunciados, le procuren una especie de reparación del daño al denunciante, o bien, una compensación por el perjuicio causado.

Para lo anterior, el Ministerio Público tendrá como misión investigar y esclarecer el panorama jurídico encuadrando los actos y hechos descritos por el denunciante en tipos penales que infrinjan normas ambientales, relativas a

²⁴⁰ *Ibíd.* p.467 y 468

los daños causados por la construcción de un basurero. Por ejemplo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

- Artículo 169 párrafo quinto, señala que en los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.
- Artículo 182, señala que en aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente.

Entonces, ¿quiénes pueden interponer una denuncia penal para aquellas acciones u omisiones que incumplan la normatividad ambiental?, la respuesta es: toda persona. Es decir, cualquier sujeto podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

Así también, cabe destacarse que dentro del Código Penal Federal se establecen los siguientes artículos:

El Artículo 414, establece que se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas,

explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.

La misma pena se aplicará a quien ilícitamente realice las conductas con las sustancias enunciadas en el párrafo anterior, o con sustancias agotadoras de la capa de ozono y cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente.

En el caso de que las actividades a que se refieren los párrafos anteriores, se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Cuando las conductas a las que se hace referencia en los párrafos primero y segundo de este artículo, se lleven a cabo en zonas urbanas con aceites gastados o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con residuos considerados peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena prevista en este artículo, salvo que se trate de conductas repetidas con cantidades menores a las señaladas cuando superen dicha cantidad.

Así, el artículo 415, establece que se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad:

I. Emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna, a la flora, a los ecosistemas o al ambiente, siempre que dichas

emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o,

II. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, provenientes de fuentes emisoras de competencia federal, conforme al ordenamiento señalado en la fracción anterior, que ocasionen daños a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas o al ambiente.

Las mismas penas se aplicarán a quien ilícitamente lleve a cabo las actividades descritas en las fracciones anteriores, que ocasionen un riesgo a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas o al ambiente.

En el caso de que las actividades a que se refiere el presente artículo se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa.

Y a su vez, en el caso de incumplimiento de medidas correctivas impuestas en una resolución administrativa emitida, por ejemplo por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se estará a lo dispuesto en el capítulo IV del Código Penal Federal, mismas que producirán una responsabilidad penal, en relación a los delitos contra la gestión ambiental:

“El artículo 420 Quater fracción V, el cual señala que se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

(...)

V.- No realice o cumpla las medidas técnicas correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.”

En virtud de lo anterior, en caso de gestarse una responsabilidad ambiental de tipo penal, la PROFEPA deberá levantar la denuncia correspondiente para que el MP le dé el seguimiento necesario para encausar un proceso que tenga a bien impartir justicia y repare el daño causado.

Asimismo, por lo que hace al Código Federal de Procedimientos Penales:

- El artículo 194 señala que se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:

12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

33) Bis. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.

36). En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420.

Con ello, se tiene una idea de los diversos artículos que tiene una inmediata relación con los delitos de tipo ambiental y que muy probablemente serían invocados por el Ministerio Público para dar seguimiento a la acusación de presuntos infractores de la ley ambiental en materia penal, como lo son afectar el medio ambiente y la salud de las personas por la construcción de un basurero generando una responsabilidad ambiental respecto de aquellos afectados.

Sin embargo, debe señalarse que en dicho listado, el supuesto de construcción y operación de un basurero no se encuentra listado, y en ese sentido, no existe ese supuesto como un delito grave para el proceso y los efectos derivados de una responsabilidad penal.

En consecuencia, derivado del somero análisis de esta vía ordinaria, tenemos que:

1. Es posible hacer del conocimiento de la autoridad una responsabilidad penal para iniciar un proceso en contra del infractor, ya sea de manera oficiosa, formulando la PROFEPA la denuncia correspondiente o bien, por querrela, donde cualquier persona podrá interponer denuncia penal por cuestiones de tipo ambiental.
2. En este caso, la PROFEPA puede interponer denuncia derivado de una denuncia popular o derivado de un proceso administrativo en razón de la existencia de la construcción u operación de un basurero que genere consecuencias perjudiciales al medio ambiente y a las personas, configurándose una responsabilidad ambiental.
3. Asimismo, cualquier persona puede interponer una denuncia derivado del daño que le genera o bien, del perjuicio que represente un basurero en relación con el disfrute de su derecho a un medio ambiente sano, sin embargo, debe señalarse que el tema de los basureros no está tipificado

en el listado de delitos ambientales del Código Federal de Procedimientos penales por lo el resultado de la denuncia muy probablemente no favorezca al denunciante.

4.5. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE POSIBILITAN LA DEFENSA Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE SANO.

Los medios de impugnación son instrumentos jurídicos que permiten al sujeto afectado, reclamar por parte de la autoridad una determinada acción derivado de la inconformidad del individuo por una falta de apego a la legalidad del procedimiento de que se trate o bien, por la vulneración de los derechos fundamentales derivados ya sea por el incumplimiento de la normatividad al caso concreto dentro de las vías ordinarias antes comentadas o por la generación de un daño irreparable en la esfera jurídica del afectado. En el caso del derecho al medio ambiente, en el supuesto de los basureros en el presente trabajo se consideró relevante señalar de modo somero las implicaciones y efectos de la interposición de una demanda para iniciar un juicio contencioso administrativo o un juicio de amparo.

4.5.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (TFJFA)

4.5.1.1. *LITIGIO ADMINISTRATIVO, JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O "JUICIO DE NULIDAD"*

El juicio contencioso administrativo es el juicio mediante el cual, un sujeto exigirá ante un tribunal determinada conducta apelando al incumplimiento por parte de una autoridad que dio lugar a la violación de normas que le generaron una afectación en el goce y disfrute de sus derechos fundamentales y en donde dicha afectación es materializada por un particular.

Para los efectos del presente trabajo interesa señalar que dicho juicio procede contra:

1. las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
2. los actos administrativos
3. los decretos y
4. los acuerdos de carácter general diversos a los Reglamentos, cuando estos sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

El ordenamiento legal que regula la substanciación del juicio contencioso administrativo es la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su Título II denominado *De la substanciación y resolución del juicio*, el cual va del artículo 13 al 58-15, y de manera supletoria, rige el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Asimismo, es necesario señalar los sujetos que pueden instar a un juicio contencioso, no sin antes destacar que esos sujetos legitimados para abrir un juicio, tendrán necesariamente que poseer un interés legítimo con el objeto de impugnar los actos administrativos según lo establecido por el artículo 180²⁴¹ de conformidad con la LGEEPA, que establece lo siguiente:

“Artículo 180.- Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas

²⁴¹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011

derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan *interés legítimo* tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.”

Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o *acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

Asimismo, es importante señalar que en caso de que no exista una afectación a los intereses del demandante es improcedente el juicio contencioso, salvo que acuda al Tribunal aduciendo y acreditando una afectación en la esfera jurídica de quien demanda siempre y cuando se tenga un interés legítimo. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 180 antes transcrito de la LGEEPA y el artículo 8º de la LFPA²⁴², el cual señala que:

Artículo 8.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

II. a XVI. ...

²⁴² Reforma de fecha 28 de enero de 2011 al artículo 8 de la LFPA

Ahora bien, los sujetos en el juicio contencioso administrativo son:

1. El demandante.
2. Los demandados:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
 - c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

3. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Asimismo, las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Por lo que hace a la substanciación del juicio contencioso debemos saber que el mismo podrá desarrollarse a través de tres vías, las cuales son: vía tradicional, vía en línea y vía sumaria. Sin embargo, para nuestro análisis elegiremos únicamente la vía tradicional.

En el caso de la inconformidad de una persona, titular de un interés legítimo, alegando una afectación al medio ambiente sano, a la salud y a la debida legalidad de los procedimientos, respecto de una autorización emitida a favor de una empresa, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la construcción y operación de un basurero, la substanciación *grosso modo* del juicio contencioso administrativo sería la siguiente:

El juicio comenzará con la demanda, la cual deberá interponerse durante los 45 días siguientes en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada²⁴³, (que en este caso sería la resolución emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales autorizando la construcción y operación de un basurero en determinado sitio-partiendo del supuesto de que la autoridad haya dejado de prever factores como la inviabilidad del suelo de ese sitio, los metros a los que estaría el basurero de la zona conurbada, el crecimiento de la mancha urbana, etc.-), además de justificar en dicho escrito inicial su intervención en el juicio.

La demanda deberá contener:

1. Nombre del demandante
2. Domicilio fiscal y,

²⁴³ De conformidad con el artículo 13 fracción I, inciso a) de la LFPCA

3. Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del domicilio de la jurisdicción de la Sala Regional competente
4. resolución que se impugna (En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación)
5. Autoridad o autoridades demandadas
6. Nombre y domicilio del particular demandado (cuando el juicio sea promovido por la autoridad)
7. Los hechos que den motivo a la demanda
8. Pruebas que ofrezca
9. Conceptos de impugnación
10. Nombre y domicilio del tercero interesado (cuando lo haya)
11. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda

Al respecto, la autoridad puede prevenir para que en 5 días se subsane la deficiencia de la demanda, sino se desechara la demanda inicial.

Asimismo, el demandante deberá adjuntar a su demanda como requisitos indispensables:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

El demandante, deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos²⁴⁴.

El proceso contencioso iniciará con un acuerdo a través del cual, se admitirá la demanda. Una vez que es admitida, se emplazará, es decir, se hará del conocimiento de la contraparte la demanda que tiene en su contra para que realice su contestación dentro de los 45 días siguientes, y en caso de no contestarse a tiempo la demanda o de no referirse a todos los hechos contenidos en ella, los mismos se tendrán como ciertos.

Una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, podrán decretarse todas las medidas cautelares necesarias (las cuales regularmente se solicitan en el escrito inicial de demanda) para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público²⁴⁵. Las medidas cautelares se tramitarán de forma incidental²⁴⁶ (es decir, de forma independiente al juicio contencioso administrativo), solicitándolas a través de un escrito que tendrá:

- a)** El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá encontrarse ubicado dentro de la región de la Sala que conozca del juicio, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea;
- b)** Resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma;

²⁴⁴ Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15 de la LFPCA.

²⁴⁵ Artículo 24 de la LFPCA

²⁴⁶ Ver del artículo 25 al 28 de la LFPCA

- c) Los hechos que se pretenden resguardar con la medida cautelar, y
- d) Expresión de los motivos por los cuales solicita la medida cautelar.

Asimismo, el escrito deberá contener lo siguiente:

1. Acreditar la necesidad de gestionar la medida cautelar
2. Adjuntar copia simple para cada una de las partes

En caso de que el escrito no cuente con dichos requisitos, el incidente se tendrá por no interpuesto.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado seguirá las reglas del artículo 28 de la LFPCA.

Hasta antes de dictar sentencia se podrán presentar pruebas supervenientes, y se le darán 5 días al demandado para que conteste lo que a su derecho convenga.

El Magistrado Instructor, hasta antes del cierre de instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial

cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente²⁴⁷.

Al cierre de la instrucción, el magistrado instructor tendrá 10 días después de que se haya concluido la substanciación del juicio, sólo en caso de que no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, para notificar por lista a las partes que tienen un término de 5 días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de 5 días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción²⁴⁸.

Posteriormente, dentro de los 60 días siguientes al acuerdo emitido en el que se determine el cierre de la instrucción del juicio, el magistrado instructor emitirá sentencia, no obstante que el mismo, tiene un término de 45 días para hacer y presentar el proyecto de sentencia a la Sala correspondiente. Ambos términos correrán a partir de la notificación del cierre de instrucción.

Respecto de juicio contencioso administrativo en el caso de un basurero perjudicial, podemos concluir lo siguiente:

²⁴⁷ Artículo 41 de la LFPCA

²⁴⁸ Artículo 47 de la LFPCA

1.- Un sujeto que se ve vulnerado en el goce y disfrute de su derecho al medio ambiente sano a causa del funcionamiento que trae repercusiones al medio ambiente y a la salud del sujeto que así lo manifieste y demuestre, puede interponer una demanda de juicio contencioso administrativo.

2.- Los efectos de un juicio contencioso administrativo a causa de la disfuncionalidad del basurero serán el de invalidar la autorización que permitió la construcción del basurero, o bien, que se lleven a cabo las modificaciones necesarias a la autorización para que el particular responsable del proyecto haga el cumplimiento cabal y necesario de dichos cambios.

3.- Por último, una vez que sea resuelto el estudio del caso del basurero con la sentencia que emita el TFJFA y en el supuesto de que la misma le favorezca al sujeto que demandó (es decir del actor), y que con dicha sentencia se declare la nulidad de la autorización impugnada; la parte demandada (es decir, la autoridad) para inconformarse con dicha sentencia, podrá interponer el recurso de revisión fiscal²⁴⁹ y el actor, el juicio de amparo.

4.5.2. JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es la institución jurídica por medio de la cual una persona física o moral, denominada “quejoso” ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para *reclamar* de un órgano del Estado, federal local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o ley que vulnera los derechos humanos o derechos fundamentales consagrados en la Constitución o en una norma diversa, como los tratados internacionales, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.²⁵⁰

El ordenamiento legal que regula el juicio de amparo es, a nivel constitucional, los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁴⁹ Ver el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

²⁵⁰ En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/11.pdf>

Mexicanos, y la denominada Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política. ²⁵¹

De conformidad con el artículo 1° fracción primera de la Ley de Amparo, para el caso que nos interesa, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales (expresión que aún no ha sido modificada en la Ley de Amparo), las cuales ahora son reconocidas a nivel constitucional la denominación de *derechos humanos* con la reforma a nuestra Constitución al artículo 1° en fecha 10 de junio de 2011.

Ahora bien, en caso de querer interponer una demanda de amparo surgen diversas preguntas como ¿Quién puede promover el juicio de amparo? ¿Si se trata de un juicio de amparo directo o indirecto? ¿Cuáles son los requisitos que debe contener la demanda para que ésta sea admitida y se le dé el seguimiento correspondiente?

En ese sentido, tenemos que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor²⁵².

Al respecto, los sujetos que son parte del juicio de amparo son los siguientes:

²⁵¹ Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936

²⁵² Artículo 4° de la Ley de Amparo

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala²⁵³.

Por otro lado, es de suma importancia señalar que a partir de la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de

²⁵³ Artículo 5° de la Ley de Amparo

junio de 2011, misma que entró en vigor a partir del 4 de octubre siguiente, es de resaltar la importancia de los alcances de dicha reforma para dos temas; por un lado: la procuración de justicia, y por el otro, la plataforma jurídica en beneficio de la exigencia de los derechos humanos, que se habilitó a raíz de la reforma al extender la tutela de los derechos humanos y de la accesibilidad a ellos.

La inclusión del interés legítimo importa en demasía, debido a lo que el mismo representa y por aquello a lo que un sujeto que fue vulnerado de “alguna” forma en sus derechos, tiene acceso a través del juicio de amparo.

En ese sentido, señalaremos que a raíz de la reforma del 6 de junio de 2011, tenemos lo siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En ese tenor de ideas, tenemos que todas las personas que se vean vulneradas en su esfera jurídica, y sean titulares tanto de un interés jurídico como de un interés legítimo, cuentan con la posibilidad de acudir ante un juez o un tribunal para reclamar o exigir por parte de la autoridad, una determinada acción.

Asimismo, es importante no dejar de lado criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los cuales podemos conocer una evidente actividad en la que se busca ampliar la visión que tengan las autoridades y los litigantes para la salvaguarda de derechos fundamentales, atendiendo y empleando criterios que procuren una mejor actividad por parte de los que “aplican y dicen el derecho” que consista en proteger e indemnizar al que fue dañado.

Por ejemplo, al respecto del interés legítimo, dentro de los más recientes criterios que consideramos importantes se encuentran los siguientes:

INTERÉS LEGÍTIMO. EN OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011), NO OBSTANTE QUE LA LEY DE AMPARO NO HAYA SIDO REFORMADA PARA REGLAMENTAR SU APLICACIÓN.

La Ley de Amparo no ha sido reformada para la procedencia del juicio de garantías por afectación del "interés legítimo", pues únicamente la establece por menoscabo del interés jurídico. Sin embargo, en acatamiento al principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal (que excluye la posibilidad de que leyes de jerarquía inferior reduzcan el cumplimiento de los mandamientos supremos), debe atenderse a la disposición que sí prevé la existencia de tal figura jurídica, es decir, el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna, pues de lo contrario, su

observancia dependería indebidamente de la voluntad del legislador ordinario.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGESIMO CIRCUITO

Amparo en revisión 104/2012. 10 de mayo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Rodríguez Santillán. Secretaria: Wendolyne de Jesús Martínez Padilla.²⁵⁴

INTERÉS LEGÍTIMO. EN EL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA SI AL ADELANTAR LA EVENTUAL CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SE APRECIA QUE SE RESTITUIRÁ AL QUEJOSO EN EL GOCE DE ALGÚN DERECHO CONCRETO.

El interés legítimo se basa primordialmente en la existencia de un interés de mayor dimensión que el simple, es decir, en un interés cualificado, actual y real, que se traduce en que el acto reclamado afecte la esfera jurídica concreta del gobernado por virtud de la especial situación que éste guarde en relación con el orden jurídico, de modo que la promoción y, en su caso, resolución favorable del juicio de garantías le reporten un beneficio concreto y real, pues es ésa precisamente la finalidad de dicho medio extraordinario de defensa que, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo -aplicable en todo aquello que no se oponga a la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre siguiente- tiene por efecto restituir al agraviado en el goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto

²⁵⁴ Tesis Aislada XXX. 1o. 1K (10ª.), Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, t.2, Agosto de 2012, p. 1797

sea positivo y, cuando sea negativo, su efecto será obligar a la autoridad a que actúe en el sentido de respetar la garantía de que se trate. Por tanto, para que se configure un interés de tal naturaleza se requiere de una afectación por lo menos indirecta -dentro de un parámetro de razonabilidad y no sólo de mera probabilidad- en la esfera jurídica del particular, derivada del acto reclamado, de suerte que si al adelantar la eventual concesión de la protección constitucional en el juicio de amparo se aprecia que se restituirá al quejoso en el goce de algún derecho concreto, se actualiza en su favor un interés legítimo, es decir, éste existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habrá de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO

Queja 87/2011. Paola Yudith Villagrán Rojas. 10 de febrero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretaria: Aracely del Rocío Hernández Castillo.

Queja 36/2012. Jesús Rafael Aguilar Fuentes y otro. 3 de mayo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretarías: Fabiola Delgado Trejo y Aracely del Rocío Hernández Castillo.²⁵⁵

Derivado de lo anterior, relativo al tema de los basureros y con ello, la interpretación de juzgadores, estudiosos del derecho, litigantes, y primordialmente, titulares del derecho humano al medio ambiente sano, recordando el planteamiento de un basurero, concretamente, en el supuesto de un basurero que lleva funcionando un promedio de 10 años, período en el cual se han producido consecuencias que impactaron negativamente tanto al medio ambiente como a la salud de la gente, resulta de especial trascendencia, señalar algunas notas que son relevantes para la salvaguarda de un derecho

²⁵⁵ Tesis Aislada IX.2o. 1K (10ª.), Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, t.2, Agosto de 2012, p.1796.

humano y, en caso de buscarse y exigirse la reparación de un daño generado en el supuesto comentado a través del juicio de amparo.

Para empezar, debemos saber a través de qué vía, o en otras palabras, de qué tipo de amparo, para el caso de los basureros que operan una vez construidos, con previa autorización en materia de impacto ambiental, emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es posible impugnar la referida autorización, argumentando las fallas que alguna persona note y por las cuales se ha vulnerado su esfera jurídica. Ya que con la interposición de un amparo, ello, el funcionamiento de ese basurero que genera daños y perjuicios en el goce del derecho al medio ambiente sano

Por lo que, al tratarse de una autorización emitida por una autoridad que dejó de prever los impactos ambientales que causaría el basurero al construirse y funcionar en determinado sitio, se configura la violación de garantías individuales (sic)-derechos humanos-, llámese, “derecho al medio ambiente sano”, y el amparo que debe emplearse, es el de tipo *indirecto*, ya que la ley de amparo, prevé en su artículo 114, fracción II, los amparos de los que deben conocer los jueces de distrito como lo son actos derivados de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el cual a la letra señala:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de

los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

(Énfasis añadido)

Al respecto, en el supuesto en el que la SEMARNAT autorizara un relleno sanitario y al paso de 10 años, el basurero lleva operando con evidentes fallas que con el tiempo transcurrido han generaron daños tanto al medio ambiente como al goce y disfrute de medio ambiente de personas que vivan en zonas aledañas e incluso en la salud de estas, se debe señalar que al existir dichas afectaciones, una personas afectada puede interponer una demanda de juicio de amparo.

Partiendo de ese supuesto, para los requisitos de procedencia previstos en la ley, es importante saber que sobre la materia administrativa ambiental, la Constitución Política establece lo siguiente:

Artículo 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni

plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

Una vez que se interponga la demanda de amparo, deberá probarse la afectación del medio ambiente aduciendo que ése entorno en donde se encuentra el basurero no es sano y que a raíz de la operación de dicho basurero se ha generado una atmosfera de insalubridad. También deberá señalarse, en el caso de que se presuma la existencia de la autorización de impacto ambiental, y en el caso de no buscar la clausura de un basurero que contribuye al ciclo y gestión de un depósito que permite el tratamiento correspondiente de las cosas que dejan de ser útiles para la sociedad y ofrece un proceso de almacenamiento necesario, y sin obstruir el progreso de urbanización y necesidad social, la exigencia en la demanda del juico de amparo de ordenar a la autoridad ambiental normativa llevara a cabo la evaluación correspondiente y actual de las condiciones en las que desarrolla el proyecto y de los impactos que ese genera, buscando con ello que la autoridad ambiental determine medidas de mitigación que mejoren las actividades que desarrollan en el referido basurero y de ese modo optimizar su funcionamiento que repercutirá directamente en el entorno del basurero y de las personas que viven en zonas aledañas.

REFORMA DE LOS DERECHOS HUMANOS PUBLICADA EL 10 DE JUNIO DE 2012		
Texto anterior	Texto actual	Impacto de la reforma (avance/aspectos pendientes)

<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada,</p>	<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.</p> <p>Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa</p>	<p>Plasmar el interés legítimo individual o colectivo, además del directo por la parte que sea la agraviada, amplía el acceso y posibilita a las personas que tienen una relación directa o indirecta, en lo individual y colectivo respecto de un hecho o alguien que produjo algún daño, y por el cual se acude al juzgador para que proteja al afectado buscando los medio más idóneos que amparen dicha vulneración.</p>
<p>II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare;</p> <p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.</p> <p>Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus</p>	<p>II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.</p> <p>Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por</p>	

<p>tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.</p> <p>En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la</p> <p>instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.</p>	<p>reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus</p> <p>alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p> <p>En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.</p> <p>4 (Primera Sección) DIARIO OFICIAL Lunes 6 de junio de 2011</p> <p>Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.</p> <p>En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en</p>	
---	--	--

	<p>perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la</p> <p>instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;</p>	
--	--	--

4.6. PROCEDIMIENTO AUXILIAR EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE SANO.

Existe una vía que tiene una naturaleza distinta a la de los instrumentos e instancias anteriormente comentados que será abordado en el siguiente tema. A este respecto, la queja, que es una expresión que se manifiesta ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una de las herramientas que busca ofrecer la atención y debido seguimiento a un suceso violatorio de derechos fundamentales, ya que con ella, se tiene como propósito lograr tener una respuesta y solución debida a todas las personas que sufren violaciones del gran catalogo de derechos humanos. La comisión Nacional es a su vez la institución que tiene el objetivo de obtener en todo momento la mejora en el sistema que siguen para investigar y resolver conflictos de derecho y que entre los mecanismos que emplea, se encuentra la *queja*.

4.6.1. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. QUEJA.

4.6.1.1. QUEJA

La queja es la manifestación verbal o escrita mediante la cual una o varias personas describen actos u omisiones cometidos por una autoridad o servidor público y que consideran violatorio de sus derechos humanos²⁵⁶.

El ordenamiento legal que regula el procedimiento para interponer una queja es la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el TÍTULO III denominado DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS del artículo 25 al 66.

Sujetos

Los sujetos que están legitimados para interponer una queja ante la Comisión Nacional son:

- Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar directamente una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o por medio de un representante legal, y
- Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, la queja la pueden presentar los parientes o vecinos de los afectados, sin importar que sean menores de edad.
- Organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas

Asimismo, es importante saber que la CNDH es competente para tramitar una queja en los siguientes casos:

²⁵⁶ En línea: <http://www.cndh.org.mx/>

- Cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos.
- Cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos; particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- Cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, así como por la insuficiencia en el cumplimiento de sus recomendaciones, por parte de las autoridades locales.

En los casos antes mencionados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene competencia para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos en cualquier lugar del territorio nacional, sin embargo, la Comisión no podrá conocer los asuntos relativos a:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; ya que las instancias competentes para conocer de éstos asuntos son el Instituto y el Tribunal Electoral.
- Resoluciones de carácter jurisdiccional, laudos o sentencias emitidas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, ya que esta facultad es exclusiva del Poder Legislativo.
- Conflictos entre particulares, ya que la competencia de la CNDH, únicamente le permite conocer de actos y omisiones atribuibles a autoridades o servidores públicos federales.

Es importante señalar que la queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se inició la violación a los derechos humanos. Sin embargo, cuando se trate de violaciones graves a los derechos fundamentales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo, Así, desde el momento en que se admite una queja, se inicia un expediente que es asignado a un visitador adjunto, quien es el responsable de su trámite hasta su total conclusión. Asimismo, es necesario establecer que las quejas presentadas ante la Comisión Nacional, así como las resoluciones y las recomendaciones formuladas por este Organismo, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a lo dispuesto por las leyes. En este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho.

En ese sentido para que la CNDH pueda tramitar una queja, ésta deberá:

- Ser presentada por escrito en las instalaciones de la CNDH, o enviarse por correo o por fax. En casos urgentes, se admitirán las quejas no escritas que se formulen por otro medio de comunicación como el teléfono; en este caso, únicamente se deberán mencionar los datos mínimos de identificación. Cuando se trate de menores de edad o de personas que no puedan escribir, pueden presentar su queja oralmente.
- Dirigirse a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o a su Presidente, y solicitar expresamente la intervención de este Organismo Nacional.
- Estar firmada o presentar la huella digital del interesado; la Comisión Nacional no admite comunicaciones anónimas. Por ello, si en un primer momento, el quejoso no se identifica o firma su escrito de queja, deberá ratificarlo dentro de los 3 días siguientes a su presentación.
- Contener los datos mínimos de identificación, como son: nombre, apellidos, domicilio y, de ser posible, un número telefónico en el que se pueda localizar a la persona a la cual le han sido o le están violando sus

derechos fundamentales o, en su caso, se deberán proporcionar los datos de la persona que presenta la queja.

- Contar con una narración de los hechos que se consideran violatorios a los derechos humanos, estableciendo el nombre de la autoridad presuntamente responsable.
- Entregarse, de ser posible, acompañada de todos los documentos con que la persona cuente para comprobar la violación a los derechos humanos²⁵⁷.

Una vez admitida la instancia²⁵⁸, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de 15 días naturales y por los medios que sean convenientes, de acuerdo con el caso. En las situaciones que a juicio de la Comisión Nacional se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.²⁵⁹

Así, desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes

²⁵⁷ En línea: http://www.cndh.org.mx/Como_Presentar_Queja

²⁵⁸ Artículo 28 de la CNDH.- La Comisión Nacional designará personal de guardia para recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes a cualquier hora del día y de la noche.

²⁵⁹ Artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión Nacional, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el informe que deberán rendir las autoridades señaladas como responsables contra las cuales se interponga queja o reclamación, se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.²⁶⁰

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o

²⁶⁰ Artículos 36, 37 y 38 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final²⁶¹.

Sin embargo, en caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad²⁶².

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la

²⁶¹ Artículo 44 de la ley de la CNDH

²⁶² Artículo 45 de la ley de la CNDH

Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite²⁶³.

Es importante mencionar, que todos los servicios que la CNDH proporciona son gratuitos; para solicitarlos no es necesaria la ayuda de un abogado, ya que este Organismo Nacional cuenta con el personal capacitado para auxiliar, orientar y asesorar jurídicamente a quien lo requiera.

Cabe señalar que en la Dirección General de Quejas y Orientación cuenta con personal de guardia, que se encarga de recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes, así como de proporcionar cualquier tipo de asesoría o información durante las 24 horas del día los 365 días del año.

De forma resumida, podemos decir que por lo que hace a una personas o personas que derivado de la construcción u operación de un basurero que les trajo como consecuencia algún perjuicio, el cual constituyó una violación o violaciones a su derecho a un medio ambiente sano y en su caso otros derechos como el derecho a la salud, por medio de la instancia de Derechos Humanos, se puede llevar a cabo la interposición de una queja del siguiente modo:

1. Interponer queja ya sea de manera escrita o verbalmente
2. Interponer dicha queja en un término de 1 año, si tratase de alguna situación grave, se ampliara el plazo.
3. Las quejas deberán estar firmadas por los interesados.
4. En el caso de que el interesado no se identifique o firme su queja al momento de interponerla, deberá ir a ratificarla en tres días hábiles.
5. Dicha queja deberá contener la narración de todos los hechos u omisiones que sean violatorios de derechos humanos y que hayan afectado al o los interesados y señalar el nombre de la autoridad responsable, que en este caso podría tratarse de la SEMARNAT, PROFEPA, etc.

²⁶³ Artículo 46 de la ley de la CNDH

6.- Asimismo, la queja deberá estar acompañada de todos los documentos, es decir todas las pruebas con que la persona cuente para comprobar la violación a los derechos humanos.

7.- en el caso de existir violaciones de derechos humanos, el procedimiento de la queja concluirá con la emisión de una recomendación por parte de la Comisión Nacional, la cual, podrá ser un elemento que de las patas para resarcir los daños causados y se tomará como referencia en la toma de decisiones del que llevo a cabo la violación de derechos, sin tener ésta fuerza vinculatoria, es decir, no será de carácter obligatorio.

4.7. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

Cuando el medio ambiente surgió primero como una preocupación global a finales de los años sesenta y principios de los años setenta, fueron los países industrializados los que colocaron en la agenda internacional y tomaron la iniciativa de convocar a la pionera conferencia en materia ambiental, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972.

Los países en desarrollo vieron esta preocupación de los países ricos respecto del medio ambiente, como una nueva limitante potencial para su propio desarrollo. Insistieron en que la agenda del medio ambiente y el diálogo debían ampliarse para que fueran incorporadas sus propias preocupaciones y las cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo, la desigualdad y los recursos naturales, los cuales están íntimamente ligados con las condiciones y perspectivas ambientales de estos países²⁶⁴.

²⁶⁴ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2001, p. 130

Hoy en día, México como país en vías de desarrollo, ha logrado plasmar importantes cambios y grandes avances en materia de derechos humanos. Tal es el caso de la reforma de 10 de junio de 2011 al artículo primero constitucional.

Dicho artículo señala que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley²⁶⁵.

De dicha reforma tenemos importantes progresos no sólo en materia de derechos humanos sino también, en materia de tratados internacionales.

²⁶⁵ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. En línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

Así, para la temática medioambiental y la correspondiente responsabilidad por daño ambiental, presenta numerosos aspectos de interés internacionalístico que a continuación se comentarán.

A este respecto, podemos sugerir, “dos tipos diferentes de responsabilidad por daño ambiental que pueden ser objeto de la disciplina internacional: por un lado, la responsabilidad internacional del Estado bajo cuya dirección – o bajo cuyo control- se desarrolla la actividad que origina el siniestro hacia el Estado damnificado; por otro lado, la responsabilidad civil de los sujetos (públicos o privados) a quienes sea imputable la producción del daño con respecto a los individuos o entidades (aun si son extranjeros o residentes en un Estado distinto de aquel donde se originó el siniestro) que han sufrido el perjuicio”²⁶⁶.

Es importante señalarse que en el ámbito internacional, los tratados tienen fuerza vinculante tanto para los Estados como para los gobernados, y una de los principios que resulta ser relevante en materia ambiental es, “*el que contamina paga*”.

Sin embargo, pese a que es uno de los principios que consideramos recurrente entre tratados, este principio desde nuestra perspectiva, no es el más idóneo para mejorar la regulación de la materia ambiental, pese a que dicho principio sea aplicado en diversos países y se encuentre plasmado en distintos compromisos internacionales.

Desde nuestra óptica, el principio de “el que contamina paga”²⁶⁷, presupone que aún en el caso de contaminar y afectar el entorno ambiental, sin dejar de lado los alcances y la gravedad de la acción de que se trate, cualquiera que

²⁶⁶ Besalú Parkinson, Aurora V.S., *Responsabilidad por daño ambiental*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005, p.353.

²⁶⁷ Ferro Negrete, Alejandro y López Sela, Pedro Luis, *Derecho Ambiental*, México, IURE EDITORES, 2006, p.304

sea el impacto, éste puede ser resarcido con dinero, no obstante el hecho de que los daños cometidos pudieran significar mayores impactos. No obstante las ventajas y desventajas de algunos principios como éste, los tratados internacionales prevén lineamientos, principios y referencias que permiten mejorar la regulación de determinados derechos que son medulares para el ser humano.

En ese sentido, consideramos pertinente señalar los instrumentos internacionales que suman esfuerzos en *pro* del medio ambiente, constituyendo compromisos en el ámbito internacional y por ende, en los individual y colectivo de un Estado.

A continuación, se señalará un listado de los tratados medioambientales en materia de residuos, algunos de los cuales México forma parte integrante. Sin embargo, cabe señalar que por lo que hace al tema de “la basura” o materia de residuos, no existe un gran número de tratados por lo que sólo nos referiremos a un listado concreto de tratados cuyo contenido es de residuos o de temas a fin.

4.7.1. TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RESIDUOS (SÓLIDOS Y PELIGROSOS).

El apartado internacional del presente trabajo tiene como propósito de describir los niveles de compromiso y de cumplimiento de México dentro del marco de los diferentes acuerdos y convenios internacionales firmados en lo referente a los residuos.

En consecuencia, se hará una descripción breve de los principales convenios suscritos, incluyendo los antecedentes, los compromisos y los objetivos. Este diagnóstico, también incluirá el grado de avance sobre el tema, y en su caso

buscará identificar los obstáculos o limitaciones que se han presentado durante el cumplimiento de estos convenios.

También se presentan las conclusiones sobre la problemática en el contexto internacional, y las recomendaciones propuestas en los acuerdos internacionales. Incluyen las políticas, los mecanismos y las tecnologías disponibles y aplicables técnica y económicamente, mediante el análisis de las variables ambientales, económicas, sociales y políticas, que han favorecido o limitado el uso de éstas.

Cabe mencionar que en materia de residuos, no hay una gran producción de tratados, sin embargo, los tratados que se han logrado, han propiciado la implementación de mecanismos y estrategias que los Estados parte adoptan y que permiten una mejora entre los individuos.

Existen diversos convenios en los que México ha participado, como:

- El Convenio de Londres sobre Vertimientos, 1972. En el cual se adopta un enfoque “precautorio”, que establece como norma la prohibición de los vertimientos de residuos peligrosos al mar.
- El Programa de Montevideo, 1981, planteado en la reunión de expertos en derecho ambiental, adoptado mediante la Decisión 10/21 del Consejo de Administración del PNUMA del 31 de mayo de 1982. Entre las tres áreas identificadas para el desarrollo de sus directrices se encuentran los temas de transporte, manejo y eliminación de desechos tóxicos y peligrosos.

- El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, adoptado por la Conferencia Intergubernamental sobre el Plan de Acción del Programa Ambiental del Caribe, reunida en Cartagena de Indias, Colombia, en 1983. Sus proyectos de protocolos tratan sobre movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y sobre fuentes terrestres de contaminación marina.

Asimismo, en el marco multilateral, México ha firmado convenios sobre residuos como el de Basilea, promovido y coordinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Otro foro importante en el tema es en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde existe un grupo específico sobre valorización y reciclaje de residuos.

Un aspecto esencial a considerar, es que no se puede abordar el tema de residuos, sin tener en cuenta que éstos, como se mencionó ya anteriormente, representan la parte final del ciclo de vida de las sustancias y productos. Por lo tanto, es necesario relacionar el tema de los residuos con el de las sustancias y en especial, las tóxicas, persistentes y bioacumulables, lo cual se refleja en otros compromisos adquiridos por México, como la “Agenda 21”, documento generado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual fue realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992²⁶⁸.

Así, de la Agenda 21, son relevantes los capítulos 19, 20, 21 y 22 cuyos títulos y contenido son:

- Capítulo 19.- “Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención de tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos”,

²⁶⁸ En línea: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/495/compromisos.html>

- Capítulo 20.- “Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos”,
- Capítulo 21.- “Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales”,
- Capítulo 22.- “Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos”²⁶⁹

Otro convenio sobre el tema de las sustancias lo representa la Convención de Estocolmo, sobre los principales doce contaminantes orgánicos persistentes, firmado por México en mayo de 2001, que enfatiza en el ciclo de vida de tales sustancias.

En el marco regional de América del Norte, han transcurrido 23 años desde que México y EUA firmaron el convenio de La Paz, al cual dan continuidad los programas de Frontera XXI y Frontera 2012.

Otras iniciativas a considerar incluyen las acciones realizadas en el contexto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN), instancia que surge a partir del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que ha llevado a cabo un informe diagnóstico de los residuos titulado “Cruce de la frontera oportunidades para mejorar el rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte”, publicado en el 2005.

Así, podemos señalar en el siguiente cuadro²⁷⁰, los tratados internacionales en materia de residuos o desechos y una pequeña síntesis de su contenido.

²⁶⁹ En línea: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/

CONVENIO O INSTRUMENTO	OBJETIVOS
AGENDA XXI, CAPITULO 20	<p>El capítulo 20 de la Agenda XXI, adoptada por la Cumbre de la Tierra (1992), identificó las siguientes áreas relacionadas con la gestión ecológicamente racional de desechos peligrosos. Algunos de los objetivos claves son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevención y minimización de desechos peligrosos mediante la promoción de métodos de producción más limpios, reciclamiento de materiales y mejoramiento del conocimiento. • Fortalecimiento de las capacidades institucionales en la gestión de desechos peligroso. • Fortalecimiento de la cooperación internacional en la gestión de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. • Prevención del tráfico internacional de desechos peligrosos, mediante el suministro de información y ayuda a los diferentes países, dentro del marco de la Convención de Basilea.
CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PREVIO	<p>Entró en vigor el 24 de febrero de 2004 con el objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las partes.
CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS	Firmado en 1989, entró en vigor en 1992. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a

²⁷⁰ Ver <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/495/compromisos.html>

<p>TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN</p>	<p>los riesgos derivados de la generación, manejo y movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos. Los puntos principales referidos como obligaciones de las partes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La generación de los desechos peligrosos deberá ser reducida al mínimo posible. • El tratamiento o eliminación de los desechos peligrosos deberá realizarse tan cercano como sea posible a su fuente de generación. • Los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos deberán reducirse a un mínimo compatible con un criterio de manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos • El movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos deberá respaldarse con el intercambio previo de información entre los Estados involucrados.
<p>CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES</p>	<p>Firmado en mayo de 2001 y ratificado por México en febrero de 2003, y su objetivo es proteger a la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes, a través de sus cinco metas principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta1: eliminar los componentes orgánicos persistentes peligrosos, comenzando con los doce más nocivos. • Meta 2: apoyar la transición hacia el uso de sustancias más seguras • Meta 3: proponer nuevos contaminantes orgánicos persistentes para ser incluidos en el convenio y proceder a tomar medidas correctivas • Meta 4: eliminar las existencias acumuladas y el equipo que contenga residuos de contaminantes

	<p>orgánicos persistentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta 5: trabajar para un futuro libre de contaminantes orgánicos persistentes
FRONTERA 2012 (MÉXICO-EU, 2002-2012)	<p>Su objetivo: Proteger el medio ambiente y la salud público en la región fronteriza México-EEUU, considerando los principios de desarrollo sustentable. Este programa recupera la experiencia de programas binacionales previos a través de objetivos entre los cuales se encuentra el siguiente: reducir la contaminación del suelo por residuos sólidos, peligrosos y por sustancias tóxicas. Se consideran las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meta 1: en 2004, identificar necesidades y desarrollar un plan de acción enfocado a mejorar la capacidad institucional y de infraestructura de residuos y la prevención de la contaminación relacionada con residuos sólidos y peligrosos, y sustancias tóxicas en la frontera de México y Estados Unidos. • Meta 2: En 2004, evaluar el estado de los sistemas de rastrea de residuos peligrosos de México y EEUU. En 2006, desarrollar y consolidar el enlace de ambos sistemas de rastreo. • Meta 3: en 2010, limpiar tres de los sitios más grandes de llantas abandonadas en la región fronteriza México- Estados Unidos, mediante políticas y programas desarrollados conjuntamente con los gobiernos locales. • Meta 4: en 2004: desarrollar una política binacional de limpieza y restauración que resulte en el uso productivo de los sitios abandonados contaminados con materiales o residuos peligrosos a lo largo de la frontera, de acuerdo con la legislación de cada país.
FRONTERA XXI (MÉXICO-EU,1996-2000)	<p>Firmado en 1996, su objetivo es promover el Desarrollo sustentable en la región fronteriza a través de la búsqueda de un balance entre los factores económicos y sociales de la protección al ambiente en las comunidades</p>

	<p>fronterizas y en las áreas naturales. Para el desarrollo del programa y su ejecución se formaron nueve grupos de trabajo, partiendo del modelo precursor del Convenio de la Paz, uno de ellos dedicado a los residuos sólidos y peligrosos (grupo 6).</p>
<p>CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA ZONA FRONTERIZA 1983 (CONVENIO DE LA PAZ)</p>	<p>Firmado en agosto de 1983 entre México y EEUU en la paz, B.C. con objeto de proteger, mejorar y conservar el medio ambiente, acordar medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación del agua, aire y suelos en 100 km a cada lado de la frontera entre los dos países y desarrollar un sistema de notificación para situaciones de emergencia. Para la puesta en práctica del Convenio se formaron cuatro Grupos de trabajo. En 1991 fueron incluidos dos grupos más. Los grupos de trabajo se refieren a los problemas que se identificaron a lo largo de la frontera, y dos de ellos son: Residuos peligrosos (grupo 3) y prevención de contingencias y respuesta a emergencias ambientales (grupo 4).</p>
<p>ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMERICA DEL NORTE (ACAAN)</p>	<p>En lo relativo a la cuestión ambiental, el 14 de septiembre de 1993 se hizo oficial entre México, Estados Unidos y Canadá el acuerdo suplementario al TLCAN denominado ACAAN que entró en operación el 1° de enero de 1994. Su objetivo es promover el desarrollo sustentable por medio de la ayuda mutua para el desarrollo de políticas ambientales económicas. El acuerdo contempla la constitución y funcionamiento de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), cuyo objetivo es proteger, conservar y mejorar el ambiente a través del incremento de la cooperación entre los participantes del ACAA; la participación pública; la resolución de controversias; la supervisión de la aplicación del ACAAN y, finalmente fungir como un foro de discusión trilateral de asuntos ambientales.</p>
<p>CONVENIO PARA LA PROTECCION Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO EN LA REGION DEL GRAN CARIBE, CONVENIO DE CARTAGENA</p>	<p>La convención de Cartagena sobre fuentes terrestres de contaminación marina es una acción conjunta para proteger los ambientes costero y marino, así como a sus recursos, en el Golfo de México y en el Mar Caribe. Bajo los términos de la convención, los gobiernos de la región desarrollarán Protocolos para el Control de la Contaminación Marina Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres (Protocolo FTCM). Dichos protocolos se refieren principalmente al manejo adecuado de fuentes difusas de contaminación, y abarca</p>

	<p>sedimentos, nutrientes, plaguicidas y agroquímicos, agentes patógenos y desechos sólidos , así como aguas de alcantarillado domésticas e industriales, entre otros contaminantes.</p>
<p>CONVENIO DE LONDRES SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTOS DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS (1972)</p>	<p>Adoptado en noviembre de 1972, en una conferencia convocada por el Reino Unido. Entró en vigor el 30 de agosto de 1975, y sus objetivos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las partes contratantes promoverán individual y colectivamente el control efectivo de todas las fuentes de contaminación del medio marino, y se comprometen especialmente a adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del mar por el vertimiento de desechos y otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar. (Art. 1°) • Las partes contratantes adoptarán, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos siguientes, medidas eficaces individualmente, según su capacidad científica, técnica y económica y, colectivamente, para impedir la contaminación del mar causada por vertimiento, armonizarán sus políticas a este respecto (Art. 2°)
<p>PROGRAMA DE MONTEVIDEO PARA EL DESARROLLO Y EXAMEN PERIODICO DEL DERECHO AMBIENTAL (1981)</p>	<p>En la 8ª. Sesión del consejo de administración del PNUMA se realizó una planeación del programa de Derecho Ambiental. El documento prevé una secuencia de eventos dirigidos a realizar una reunión de expertos en derecho ambiental para la preparación y adopción del "Programa de Montevideo". Siguiendo la secuencia establecida, la reunión de expertos oficiales de los gobiernos en derecho ambiental, se llevó a cabo en Montevideo en noviembre de 1981. La necesidad de abordar jurídicamente el problema del manejo y la disposición o eliminación de los desechos y residuos peligrosos data de esta fecha, cuando fue incluida en el recién establecido "Programa de Montevideo para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho Ambiental". Desde entonces, se ha elaborado una</p>

	diversidad de instrumentos a nivel bilateral, regional y multinacional. Este ejercicio de codificación, ha tenido su máximo desarrollo en la adopción del Convenio de Basilea, el cual es el único instrumento internacional de carácter legal relativo al tema.
--	--

En consecuencia, de lo anterior, se concluye lo siguiente:

- No existe una evaluación a nivel nacional respecto al desempeño de México ante los diferentes compromisos derivados de los convenios internacionales en materia de residuos, especialmente Basilea y OCDE. Esta evaluación debe incluir un informe sobre el seguimiento a los compromisos adquiridos en las reuniones a las que han asistido funcionarios de SEMARNAT, a través de una revisión de los Informes de Comisión solicitados por la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI).
- Generalmente, durante varios años se ha subutilizado la oferta de la consultoría internacional de fácil acceso y de bajo costo disponible a través de los Convenios internacionales que México ha firmado sobre éste y otros temas paralelos. Es por ello necesario conformar un grupo *intra* e *inter* secretarial que inicie una evaluación del cumplimiento de todas las recomendaciones incluidas en los Capítulos 20 y 21 de la Agenda 21, así como una evaluación a las recomendaciones de la OCDE hechas en su “Evaluación del desempeño ambiental de México”.
- En cuanto a los residuos que son importados con fines de reciclaje o para recuperar materiales, no se ha evaluado si después de ser procesados conservan las propiedades que los hacen peligrosos si fueran confinados en México. Se sugiere hacer una evaluación desde la perspectiva económica, de la afectación a la salud y del impacto al ambiente, respecto al procesamiento de los residuos peligrosos importados para tales fines.

- En cuanto a la cooperación binacional entre México y otros países como en el caso de Japón y Alemania, ésta ha mostrado que es benéfica para el país, por lo que habría que buscar afianzar los convenios actuales y nuevos proyectos con otros países.
- Respecto al universo de los residuos peligrosos en estado líquido, es necesario hacer una evaluación que determine si existen vacíos legales, así como sitios donde ocurran vertimientos en aguas nacionales procedente de los países con que México tiene fronteras marítimas y terrestres. Es importante hacer un análisis desde la perspectiva económica que considere fuentes de financiamiento.
- De acuerdo a la suma total de las cantidades reportadas por la SEMARNAT, durante el periodo de 1995 a mayo de 2005 respecto a los residuos peligrosos, se han exportado 3, 344,056 tons, mientras que para el mismo periodo se han importado 2,796,008 tons; son 548,048 tons más para lo exportado. Es importante hacer un análisis para determinar cuáles son las corrientes de residuos peligrosos para las cuales, no existe tecnología en México, así como determinar las necesidades y posibilidades de inversión. Respecto a las importaciones, sería oportuno revisar las clasificaciones de ingreso, con el fin de hacerla compatible con los diferentes listados internacionales²⁷¹.

²⁷¹ <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/495/compromisos.html>

CONCLUSIONES

1. El derecho al medio ambiente sano es un derecho de reciente reconocimiento en nuestro sistema jurídico mexicano, como un auténtico derecho fundamental.
2. El derecho al medio ambiente sano es un derecho que tiene relación inmediata con diversos derechos, tales como el derecho a la vida, al desarrollo y sobre todo al derecho a la salud.
3. Nuestro sistema jurídico mexicano cuenta con diversos mecanismos a través de los cuales puede hacerse exigible y es posible garantizar el derecho al medio ambiente sano.
4. El problema de la basura y en general de los desechos urbanos, pero sobre todo el de los rellenos sanitarios, ya sea por la construcción que lleven a cabo basada en una mala evaluación ambiental o sin ella, o por el mal funcionamiento del mismo, es un problema ambiental que tiene que ser atendido o bien resuelto, por las diversas autoridades que se encargan de la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, así como que no se vulnere el goce del derecho al medio ambiente sano de cualquier persona.
5. El problema que se desprende de la construcción o de la mala operación de un basurero, repercute de manera inmediata en el goce y disfrute del derecho al medio ambiente sano de una persona.
6. La legislación ambiental debe ser cumplida por los particulares, esto es, las grandes empresas, pero sobre todo por el Estado y para ello, existen diversos mecanismos, a través de los cuales los ciudadanos pueden denunciar el incumplimiento y exigir una respuesta por parte del Estado para que se lleve a cabo el cumplimiento exigido por la irregularidad detectada.
7. Existen distintos mecanismos, por medio de los cuales cualquier persona puede exigir del Estado un comportamiento en beneficio del medio ambiente, exigiendo se cumpla su protección.
8. Cualquier grupo de personas de al menos 30 miembros, a través de un representante común podrá demandar a través de las llamadas *acciones*

colectivas de la empresa que haya realizado el proyecto del relleno sanitario que causó el daño al medio ambiente del que gozan las personas que viven en un área contigua al basurero, o bien, en las zona aledañas a él. La reparación del daño, tratándose ésta de la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación o en su caso, el cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación (que es el pago económico del daño causado).

9. Cualquier persona que se vea afectada en el disfrute del derecho al medio ambiente sano, ya sea de manera directa o indirecta a consecuencia de un basurero, puede acudir ante una autoridad y realizar una demanda de amparo a través del cual, se restituirá a la persona en el goce del derecho debido a que se generó una violación al derecho humano al medio ambiente sano por causa del mal funcionamiento del basurero.
10. Cualquier persona puede realizar una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, denunciando la violación del derecho al medio ambiente sano por parte de las autoridades que hayan llevado a cabo tal acto.

GLOSARIO

ACAAN-Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CIACA- Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental

CONAGUA- Comisión Nacional del Agua

CNDH-Comisión Nacional de Derechos Humanos

CFPC-Código Federal de Procedimientos Civiles

CONDUSEF-Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

CFC-Comisión Federal de Competencia

CPF-Código Penal Federal

CCA-Comisión para la Cooperación Ambiental

CCAAN-Cooperación Ambiental de América del Norte

CMMAD-Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

DESC- Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DMAS- Derecho al Medio Ambiente Sano

INEGI- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGAN-Ley General de Aguas Nacionales

LGEEPA-Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

LGPGIR- Ley General para Prevenir la Gestión de Residuos Sólidos

LFPCA-Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

LFPA-Ley Federal del Procedimiento Administrativo

MP-Ministerio Público

NOM- Norma Oficial Mexicana

OMS- Organización Mundial de la Salud

ONU-Organización de las Naciones Unidas

OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PIDESC-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PROFEPA-Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

PROFECO-Procuraduría Federal de Protección al Consumidor

PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

SEMARNAP- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

SEMARNAT- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SARH- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

TLCAN- Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TFJFA-Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo

UCAI-Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales

BIBLIOGRAFÍA

ACEVES ÁVILA, Carla D, *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Porrúa, 2003.

ALFIE COHEN, Miriam, *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*, Barcelona-México, Ediciones Pomares, 2005.

ARANDA, Jesús, (17, Octubre, 2007), “Decide corte que el DF puede seguir usando relleno sanitario”, *La Jornada*.

BESALÚ PARKINSON, Aurora V.S., *Responsabilidad por daño ambiental*, Buenos Aires, hammurabi, 2005.

BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 12ª, México, Porrúa, 1991.

BRAÑES, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, universo veintiuno, 1987.

CAMILLERI, Carmel en *El encuentro de la cultura antropológica y de la educación*, Suiza, UNESCO, 1985, Colección Ciencias de la Educación.

CANOSA USERA, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Ciudad argentina, 2000.

CARMONA LARA, María del Carmen, “El derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, avances y perspectivas” en Carbonell, Miguel, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, 2002.

CASTILLO BERTHIER, Héctor, “La sociedad de la basura”, *Ciencias*, México, 1990, No. 20, Octubre.

CASTILLO BERTHIER, Héctor, “Basura, Sociedad y Política”, *Ecológica. Los retos ambientales de la Ciudad de México*.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad* en Mc Gregor Ferrer, Eduardo, “Derecho Procesal Constitucional”, Colegio de Secretarios, SCJN, A.C., 4a ed., México, Porrúa, 2003, Tomo I.

CNDH, *Las instituciones Nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos en América Latina y el derecho a un medio ambiente sano*, México, 2008.

CONTRERAS, Cintya, (9, enero, 2012), “Riesgo de colapso en DF por basura” por cierre de Bordo Poniente. *Excélsior*. Recuperado el 14 de marzo de 2012.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Los derechos sociales desde una nueva perspectiva*, México, CNDH, 2000.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Derecho subjetivo e interés jurídico en la jurisprudencia mexicana” en *Juez. Cuadernos de investigación del Instituto de la Judicatura Federal*.

DÁVILA ISRAEL, Chávez, Silvia, et al, (10, enero, 2012), Temporal, recepción de basura del DF: edomex.

DÁVILA, ISRAEL, Ramón, René, (10, septiembre, 2004). “Planteará Edomex controversia en la SCJN por el Bordo Poniente”, *La Jornada*.

FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Trotta, 2007.

FERMOSO, Paciano, *Teoría de la Educación. Una interpretación antropológica*. 2ª ed., Editorial CEAC,S.A., España, 1985.

FERRO NEGRETE, Alejandro y López Sela, Pedro Luis, *Derecho Ambiental*, México, IURE EDITORES, 2006.

FRANCO DEL POZO, Mercedes, *El derecho humano al medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., México, OXFORD-University Press, 1998.

GONZÁLEZ ALVARADO, Rocío, (14, mayo, 2000), “Se cumple proceso para cerrar el bordo poniente, dice funcionario”. *La Jornada*.

GONZÁLEZ RAMÍREZ, Claudia Milena, *Los derechos e intereses difusos y colectivos en México y su tutela jurídica*, Ciudad Universitaria, México D.F. julio de 2011, p. 45. Tesis de Maestría en Derecho.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7ª ed., México, Porrúa, 2011.

GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, “El Derecho como palanca emancipadora: las reformas constitucionales y los derechos sociales”, *Análisis Político*, Friedrich Ebert Stiftung, Abril 2012.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, UNAM, 1989.

JIMÉNEZ, Rebeca, (11, enero, 2011), “Firmarán convenio Edomex-DF”. *El Universal*.

LANGNER, Ana, Padilla, Lizbeth, (22, noviembre, 2010). “Clausurarán el relleno sanitario del bordo poniente”, *El Economista.mx*.

LÓPEZ, Rocío, en “El efecto de los basureros sobre los suelos” *Omnia*, México, D.F., marzo, 1989, Vol. 5, No. 13-14.

LÓPEZ SELA, Pedro Luis, Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho Ambiental*, México, IURE Editores, 2008.

O. RABASA, Emilio (Coord.), *La Constitución y el Medio Ambiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica, número 385.

QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, “Basurología”, *Examen*, México, D.F., 1995, Vol. 6, No. 68, enero.

RAMÓN, René, (28, enero, 2008), “Pide órgano internacional cerrar basurero en Neza”. *La Jornada*.

RESTREPO IVÁN, Bernaché Gerardo, et al., *Los demonios del consumo. (Basura y contaminación)*, México, CENTRO DE ECODESARROLLO, 1991.

ROBLES, Johanna, (24, agosto, 2010), “En lo oscuro, pacto en bordo poniente”. *El Universal*.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2006.

TAMMEMAGI HANS, *The Waste Crisis, Landfills, incinerators and the search for a sustainable future*, New York, Oxford-Oxford University Press, 1999.

TCHOBANOGLIOUS GEORGE, Theisen Hilary, et al., *Gestión Integral de los residuos*, España, Mc GrawHill, volumen I, 1994.

WILHEIM, Marco Aparicio, Pisarello, Gerardo, *Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas*, UOC.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Penal Federal

Código para la Biodiversidad del Estado de México

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Ley General de Aguas Nacionales

PÁGINAS WEB

www.diputados.gob.mx

www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm

www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm

www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml

www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01471652101247384191291/p000001.htm

www.dof.gob.mx/index.php?year=1971&month=03&day=23

www.dof.gob.mx/index.php?year=1982&month=01&day=11

www.sre.gob.mx/tratados/Default.htm

<http://dof.gob.mx/ley-reg.php>

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_141_28jun99.pdf

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_199_13oct11.pdf

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_200_08feb12.pdf

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

www.paho.org/Spanish/D/DSpeech_WHD2008_spa.htm

www.youtube.com/watch?v=LgZY78uwvxk

www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df3.html

www.revistas.unam.mx/index.php/cns/search/results

www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df3.html

www.m-x.com.mx/2012-01-27/cierre-de-bordo-poniente-fue-por-capricho-de-un-funcionario-pudo-funcionar-23-anos-massecretario-de-obras-df/

www.jornada.unam.mx/2007/10/17/index.php?section=capital&article=043n1cap

www.jornada.unam.mx/2008/01/23/index.php?section=estados&article=036n1est

www.eluniversal.com.mx/ciudad/103063.html

www.jornada.unam.mx/2008/01/23/index.php?section=estados&article=036n1est

www.jornada.unam.mx/2004/09/10/036n2est.php?origen=estados.php&fly=1

<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/11/22/clausuraran-relleno-sanitario-bordo-poniente>

<http://www.jornada.unam.mx/2011/05/14/capital/031n1cap>

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_116_10ago87_ima.pdf

www.eluniversal.com.mx/ciudad/109753.html

www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/01/10/94948517-temporal

<http://www.msemanal.com/node/5119>

<http://www.jornada.unam.mx/2004/09/10/036n2est.php?origen=estados.php&fly=1>

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/01/15/irresponsable-cierre-bordo-quadri>

http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=comunidad&cat=420&id_notas=800345

www.m-x.com.mx/2012-01-27/cierre-de-bordo-poniente-fue-por-capricho-de-un-funcionario-pudo-funcionar-23-anos-massecretario-de-obras-df/

http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=responsabilidad

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflxi.htm>

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/amicus%20curiae>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3065/11.pdf>

<http://www.cndh.org.mx/>

http://www.cndh.org.mx/Como_Presentar_Queja

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/495/compromisos.html>

<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/495/compromisos.html>

www.youtube.com/watch?v=p5uBhnMhi5Y

<http://www.inegi.org.mx/>

DOCUMENTALES

DISCOVERY CHANNEL, *Ciudades sucias*. “Londres Medieval”.

LEONARD, Annie, *The story of stuff*. Idioma: ingles.

WALKER, Lucy, *The Waste Land*. Año 2010, Idioma: ingles.