



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

*ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE
IMPACTO AMBIENTAL (PEIA) EN EL DISTRITO FEDERAL: CASO SUPER
VÍA PONIENTE*

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MARIANA SARAI TORRES JUÁREZ

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. FEDERICO JAVIER ARCE NAVARRO



MÉXICO, D.F.

2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Como pueblos de la tierra somos los primeros en escuchar, ver, y sentir el dolor de la madre tierra. Ella está muriendo y escuchamos su llanto. Su corazón está herido, y su dolor es nuestro dolor, su enfermedad es nuestra enfermedad, su supervivencia depende de nuestra supervivencia.

Encuentro de los Pueblos Indígenas para sanar a la Madre Tierra, Chiapas 2008

AGRADECIMIENTOS

A la madre tierra que nos provee todo para subsistir.

A los guardianes de la tierra que cuidan de ella, mientras el modelo
civilizatorio amenaza con destruirla.

A mi familia por todo su apoyo y tolerancia en la consecución de este
proyecto.

A todas las personas que estuvieron físicamente y las que ya no están, por su
energía, toda su inspiración, su tiempo y enseñanzas.

A todos los maestros y maestras que me enseñaron que el carácter se forja
en la práctica, a través de la disciplina y la perseverancia.

Contenido

ACRONIMOS.....	i
INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO 1. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO.	1
1.1. De la Ciudad a la Megametropolis	1
1.2 Problemas Ambientales en la ZMVM.....	10
1.2.1. Agua	11
1.2.2. Uso de suelo	13
1.2.3. El aire	15
1.2.4. Residuos sólidos	18
1.3 La Gestión Ambiental.....	19
1.3.1 Contexto en que surge la Gestión ambiental.....	19
1.3.2. La gestión ambiental en México	20
1.3.2.1. Desarrollo Sustentable.....	22
1.3.4. Gestión ambiental en el Distrito Federal.....	26
1.3.4.2. Obstáculos en la gestión ambiental.....	30
1.4. Los movimientos ambientales en la Ciudad de México.....	32
CAPÍTULO 2. REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	37
2.1. Competencia Federal.....	37
2.1.1Bases Constitucionales	37
2.1.2. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	46
2.2.-Competencia del Distrito Federal.....	49
2.2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	49
2.2.2. Ley Ambiental del Distrito Federal.....	51
2.2.3.1. Planeación ambiental	53
2.2.3.2. Ordenamiento Ecológico del Territorio	55
2.2.3.3.- Normas ambientales en el Distrito Federal	58
2.2.4.-Evaluación de impacto ambiental.....	58
2.2.4.1.-Origen y evolución del EIA.....	58

2.2.4.2.-Naturaleza jurídica de la EIA.....	70
2.2.4.3.-Finalidad de la EIA.....	70
2.2.4.4.-Autoridades competentes en materia de impacto ambiental del Distrito Federal.....	71
2.2.3.-Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo (RIAR)	75
2.3.-Regulación del Procedimiento de Impacto Ambiental	76
2.3.1.2.-Presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental.	77
2.3.1.3.-Consulta pública.	78
2.3.1.4.-Medidas de mitigación y resarcitorias	80
2.3.1.5.-Resolución de la autoridad de la Manifestación de Impacto Ambiental.....	80
2.3.1.6.-Recurso de inconformidad	81
CAPITULO 3.-ANÁLISIS DE CASO: PEIA EN LA SUPERVÍA, VÍA DE COMUNICACIÓN DE PEAJE PONIENTE.....	81
3.1.- Antecedentes	81
3.1.1. Delegación Álvaro Obregón.....	82
3.1.1.1. Santa fe y el desarrollo inmobiliario de la zona poniente	86
3.1.2 Delegación Magdalena Contreras	88
3.1.3. Autopista urbana	90
3.1.4. Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores sur-poniente.....	91
3.2.-Manifestación de Impacto Ambiental Especifica (MIAE).....	95
3.2.2.-Solicitudes de información pública	102
3.2.3. Participación ciudadana y consulta ciudadana.....	103
3.2.3.1. Frente en contra de la supervía	105
3.3. Resolución de la MIA	106
3.4 Alcances del PEIA	110
CAPITULO 4.- ALTERNATIVAS PARA UN MEJOR EJERCICIO DEL PEIA.....	116
4.1.- Análisis Sistemático del Medio Ambiente.....	116
4.2.-Integración De La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).....	118
4.3.-Debida información ambiental y notificación personal a los afectados.	119
4.4- Mecanismos de participación ciudadana dentro del PEIA.....	121
4.4.1. Derecho a la consulta ambiental.....	121
4.5 -Medidas de mitigación y monitoreo.....	125

CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	130

INDICE DE MAPAS Y CUADROS

Capítulo 1

Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de México. INEGI, 2007.....	5
Mapa 2. Megalópolis del Centro de México.	7
Gráfica 1. Vehículos motor registrados en el D.F.....	16
Gráfica 2. Número de viajes por medio de transporte en la ZMVM 2007 (porcentaje), Encuesta Origen-Destino 2007, INEGI.	17
Esquema 1. Ejes de la sustentabilidad, creación propia en base a Foldedori, G.....	25

Capítulo 2

Mapa 1. Usos de suelo en el D.F., CORENA	57
Esquema 1. Sistema de planeación ambiental del Distrito Federal.....	54
Esquema 2. Etapas del proyecto,	71

Capítulo 3

Imagen 1. Urbanización en el poniente de la Ciudad.....	81
Imagen 2. Desarrollo de Santa Fe.....	87
Mapa 1. Sierra de las Cruces.....	83
Mapa 2. Ubicación de la Supervía poniente.....	96
Mapa 3. Trazo de la Supervía poniente.....	97
Mapa 4. Cruce de la obra en barrancas y ANP.....	98

ACRONIMOS

Área Natural Protegida	ANP
Área de Conservación Ambiental	AVA
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo	DRMD
Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental	DEIA
Evaluación de impacto ambiental	EIA
Evaluación ambiental estratégica	EAE
Gaceta Oficial del Distrito Federal	GODF
Gobierno del Distrito Federal	GDF
Manifestación de impacto ambiental modalidad específica	MIAE
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente	LGEEPA
Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal	LAPTFD
Ordenamiento Ecológico del Territorio	OET
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Procedimiento de Evaluación de impacto ambiental	PEIA
Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial	PAOT
Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México	PIDSPZMVM
Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo	RIAR
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT

Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal
Zona Metropolitana del Valle de México

SEDEMA
ZMVM

INTRODUCCIÓN

La diferencia entre lo que hacemos y lo que somos capaces de hacer sería suficiente para resolver todos los problemas del mundo. Mahatma Gandhi.

La contaminación y la degradación ambiental han provocado severos cambios en el clima del planeta y en los ciclos naturales, así como efectos adversos en la salud pública. Las sustancias nocivas se acumulan, alterando a las cadenas alimentarias. Todos estos factores provocan un alto riesgo ambiental, del que se puede llegar a un punto de camino sin retorno.

Hace unas décadas se hizo evidente el deterioro ambiental que sufre el planeta, la preocupación internacional creció y se instó por tomar medidas para compensar, pero luego se dio cuenta que estas medidas no revertirían la contaminación y los daños irreversibles. En vista de lo anterior, se vuelve necesario tomar acciones para que no ocurran daños ambientales, a través de instrumentos preventivos como la planeación y regulación de actividades productivas.

Dentro del marco jurídico uno de los instrumentos de gestión ambiental más populares y más utilizados ha sido la evaluación de impacto ambiental, que surge para optimizar la actividad humana y evitar costes económicos y sobretodo ambientales, tratando de aminorar o evitar el daño ambiental.

Es decir a través del avance científico, el conocimiento sobre el estado actual del medioambiente es la base para valorar si algún proyecto u obra es viable para construirse en el diseño propuesto. La ciencia se inserta en el proceso de toma de decisiones públicas, lo que podría garantizar una prevención del daño ambiental.

Ahora bien, la proliferación de proyectos de desarrollo han permeado sobre la situación medioambiental en todo México, proyectos que van desde extracción

minera, hidroeléctricas y construcción de carreteras que inevitablemente afectan las condiciones de vida de la población. Escogimos como objeto de estudio la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) debido a que ha una de las zonas más modificadas y alteradas ambientalmente, su crecimiento ha sido de los más veloces, alcanzando niveles contaminantes muy altos. Por la generación de megaproyectos se vuelve una necesidad estudiar cual es el impacto que tiene cada uno de ellos sobre el ambiente y sobre la población.

Si bien, la evaluación de impactos ambientales ha conllevado la valoración económica sobre el medio ambiente y sus componentes, en cuanto a su relación con el desarrollo económico, también se ha abierto la visión a valorarlo en función a su papel que cumple en el sistema social y cultural.

Consideramos a la *super vía poniente* como un caso paradigmático, puesto que las carreteras y autopistas se han llevado a cabo, modificando e intensificando el proceso de urbanización. Actualmente se está llevando a cabo la Autopista Urbana Oriente, el cual ha desencadenado protesta y conflicto social entre los vecinos que serán afectados.

En este marco, el objetivo central del presente trabajo es ¿Cómo es que ha operado la evaluación de impacto ambiental?, a través de la resolución de la autoridad sobre la autorización de la manifestación de impacto ambiental.

En los siguientes cuatro capítulos trataremos de responder a nuestra pregunta inicial, en el primer capítulo se analizará la política ambiental del Distrito Federal y como es que se relaciona con el sistema medioambiental y social. En el siguiente capítulo abordaremos la normativa jurídica que establece el procedimiento de impacto ambiental, quién actúa y de qué manera en las etapas del procedimiento.

En el tercer capítulo abordaremos el caso de estudio elegido, para que se analice tanto su contexto social, como la presentación de la manifestación de impacto ambiental y estudiaremos si es que el procedimiento se lleva a cabo en cuanto a lo

establecido en la normatividad ambiental. Finalizaremos con el estudio de los alcances y limitantes en el ejercicio de la evaluación de impacto ambiental.

CAPITULO 1. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

*"Toda ciudad... su dinamismo y crecimiento así como su grandeza y elocuencia, pueden ser causa primordial de su decadencia, cuando no de su propia destrucción o de su recuerdo absurdo."*¹
Nava Escudero

1.1. De la Ciudad a la Megametropolis

Las ciudades son la máxima expresión de la civilización humana², surgieron en la antigüedad para mejorar la calidad vida de sus habitantes, concentrando los servicios que cubrían sus necesidades básicas; de este modo se logró reducir la distancia entre productores y consumidores, ahorrar tiempo y energía.

Las primeras ciudades comenzaron siendo pequeños centros aglutinadores de comercio y personas. Estos centros urbanos tuvieron cierto impacto sobre los recursos naturales ocupados, y modificaron únicamente el territorio donde se asentaban sin alterar otras latitudes. La dinámica de estos primeros asentamientos fue evolucionando, acelerando el proceso de urbanización, hasta que finalmente se conformaron las ciudades actuales, caracterizadas por altas concentraciones de población,³ infraestructura e infinidad de procesos sociales y económicos. Esto desencadenó procesos de deterioro y destrucción del medio ambiente con una intensidad y extensión territorial nunca antes experimentados por el planeta. Uno de los casos más notables del proceso de urbanización es la ciudad de México, la cual es el objeto de estudio de este capítulo.

¹ Cfr. Nava Escudero, Cesar, *Estudios Ambientales*, 2ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 2009.p. 149-151

² Idem.

³ La población en el conjunto de las ciudades en México en 2005 represento el 70.5% del total de la población del país. Considerando localidades de 15,000 y más habitantes, y los municipios clasificados como metropolitanos. Rodríguez Hernández, Francisco *Desarrollo socio-territorial y urbanización en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México 2013. p. 232

La ciudad de México se localiza dentro de una cuenca hidrológica de unas 960,000 hectáreas, de las cuales el 46% forman un valle sensiblemente plano, y el 54% restante son lomeríos y montañas. Los asentamientos humanos encontraron territorio idóneo debido a su altitud (2,240 msnm) y a las condiciones climáticas templadas⁴.

Estos asentamientos constituyen hoy en día una gran extensión de población en esta zona geográfica. Sin embargo, esto no siempre fue así, en 1940 la mayor parte de la población residía en el campo realizando actividades primarias. Después de la segunda guerra mundial se impulsa el desarrollo industrial a nivel global y ciudades como Monterrey, Guadalajara y especialmente el centro del país se industrializaron velozmente; sin embargo, estas crecieron ordenadamente a tasas bajas de expansión. Las actividades políticas, sociales, económicas, recreativas y demás se concentraron en el centro de las ciudades.

El desarrollo de urbanización fue paralelo al de industrialización. Estos procesos han sido dinámicos y altamente complejos, pues en ellos confluye una gran cantidad de actores y elementos que responden a una continua transformación⁵, los cuales se analizarán en los párrafos siguientes.

De los elementos más notables del proceso de urbanización han sido las políticas públicas que impulsaron la concentración de equipamientos (escuelas, mercados, iglesias, plazas, comercios, entre otros) y servicios en la ciudad. Estas dieron como resultado el desplazamiento de la población rural de bajos ingresos hacia las urbes, donde se pretendía tener un estilo de vida mejor y aparentemente más

⁴ Bazant Sánchez Jan, *Expansión urbana en las periferias: procesos de desarrollo no planeado en las periferias del sur de la Ciudad de México*, tesis Doctoral, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1999. p. 4

⁵Cfr. Pérez Campuzano, Enrique y Valderrabano (comp.) *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en México contemporáneo*, Porrúa, México 2011.

cómodo. Esta población se va asentando en terrenos de bajo costo, que en aquel tiempo eran los que se encontraban en la periferia de la ciudad.⁶

A partir de la década de los cincuenta se fue incrementando progresivamente la densidad poblacional, por factores como: el crecimiento de la migración nacional, junto con el avance tecnológico de la ciencia y tecnología, principalmente en la medicina con lo cual se redujo la tasa de mortandad y se incrementó la tasa de fecundidad, por lo que se elevó la expectativa de vida en la población.

Desde la implantación del modelo de desarrollo neoliberal en los años setenta, el cual consiste en el adelgazamiento del Estado y sus funciones, se redujeron las políticas públicas que compensaban la desigualdad campo-ciudad, esta desaparecería con la privatización de bienes y servicios que antes eran conferidos al Estado, logrando una mayor eficiencia económica.⁷

Sin embargo, con este modelo económico en lugar de reducir la desigualdad, la ha intensificado. Las olas de migración rural han aumentado y el crecimiento urbano ya no se pudo contener al centro de la ciudad. Por lo que, se inicia la expansión masiva e irregular de población en las periferias, comenzando por el norte de la Ciudad de México.

En la década de los años 1960 los asentamientos humanos empiezan a ocupar municipios colindantes al Estado de México tales como Tlalnepantla, Zaragoza, Nezahualcoyotl, Coacalco y Ecatepec. Por lo que, la mancha urbana va más allá del territorio definido para la demarcación de la Ciudad de México, y se empieza hablar de una zona geográfica, económica y social llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

⁶ Muchos de ellos sin servicios básicos, agua potable, alcantarillado, luz, recolección de basura; por lo que poco a poco la gente que se asentando en esos lugares empieza a traer esos servicios a sus hogares, de maneras muy precarias. Cfr. Bazant Sánchez, Jan, Op. cit. p.63

⁷ Cfr. Vieyra Antonio, et. Al. (coord.)Urbanismo, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias, Centro de Investigaciones en Geografía ambiental CIGA, México 2014. p. 67- 85

La ciudad experimenta el proceso de conurbación, entendiéndolo como el proceso por el cual una localidad pequeña y aislada ubicada en la proximidad de un centro urbano se va uniéndose físicamente al centro urbano, hasta integrarse como una sola mancha urbana.⁸

Lo que sucedió en la zona norte del Estado de México, oriente y poniente de la ciudad⁹, donde centros de población se dedicaban predominantemente a la agricultura, empezaron a cambiar actividades económicas. El suelo que se dedicaba a las labores agrícolas se ve desplazado por la construcción de condominios, plazas comerciales, e infraestructuras de desplazamiento. Por lo que, al aumentar la oferta de servicios y mano de obra, la población aumentó cada vez más.

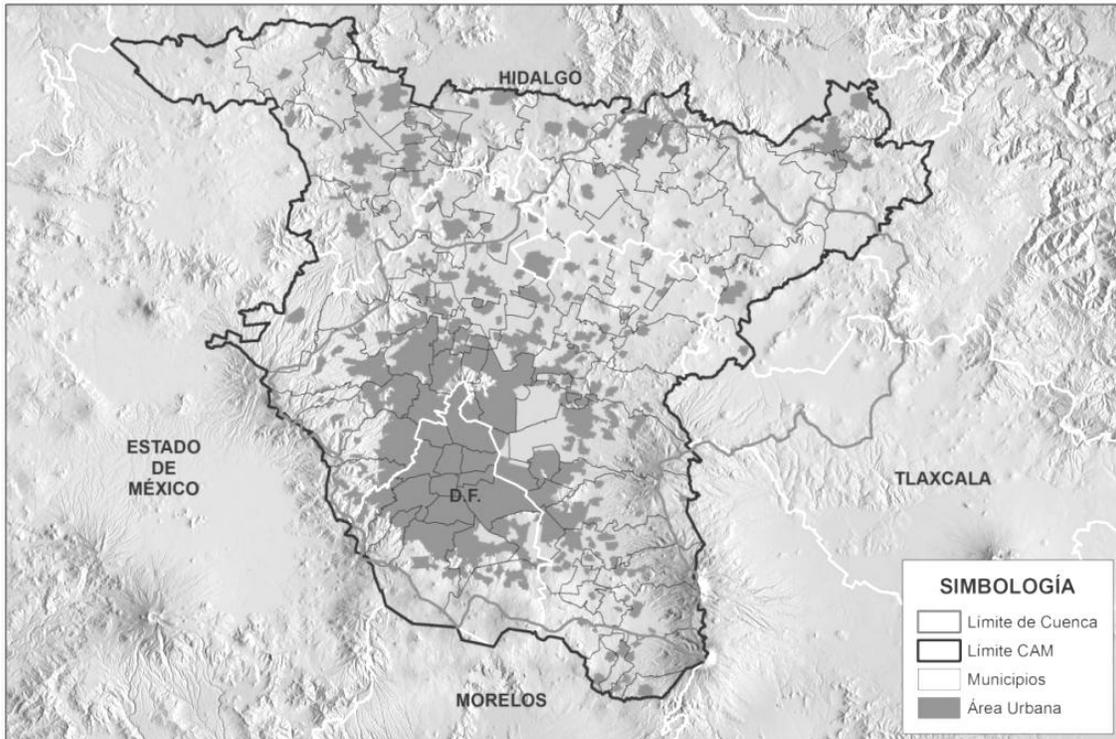
La construcción de vías de comunicación, provocó que muchos municipios colindantes con el Distrito Federal no existiera la diferenciación del límite territorial con el Estado de México. Colonias y poblados de áreas periféricas se han ido agregando física y funcionalmente a la ciudad central.¹⁰ Por lo que, se empieza a identificar la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), como una extensión más amplia geográficamente que la anterior categoría y se rebasan los límites naturales de la Cuenca del Valle de México.

⁸ Pérez Campuzano Enrique. Op. cit. p. 49

⁹ El sur de la ciudad está compuesto por un sistema montañoso y por la importancia que guarda, así como se ha caracterizado por preservar el suelo de conservación, aunque recientemente la expansión urbana ha llegado hasta esas zonas. Plan de Manejo de Tarango, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 10 de septiembre del 2010.

¹⁰ La ZMVM se integra por las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, 59 de los 125 municipios del Estado de México y 29 de los 84 municipios del Estado de Hidalgo, Gaceta Oficial del Distrito Federal 18 de agosto de 2008 y una población de 29 millones de habitantes (INEGI 2011). Instituto Nacional de Ecología "Zona Metropolitana del Valle de México"

<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/652/vallemexico.pdf>. Consultado: 20 de mayo de 2013.



Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de México. INEGI, 2007. *Agenda de sustentabilidad ambiental para la zmvm.*

Muchos factores y dinámicas se han articulado en la urbanización de la zmvm, tales como las políticas urbanas, en vista de que se han autorizado cambios de uso de suelo para la realización de parques industriales y enormes conjuntos de vivienda. Estos permisos estaban muy controlados hasta 1970 por el gobierno del Distrito Federal, pero debido a la presión constante de la población por exigir un lugar donde vivir, se ha permitido la expansión irregular.

A la par del crecimiento de la urbe, fue necesario el aumento de su soporte logístico, es decir “la expansión de la ciudad requirió del crecimiento de las aglomeraciones que desempeñan funciones importantes para el centro, sin las cuales la ciudad central no puede crecer, si no crecen sus áreas de abasto”¹¹. Por lo que, las relaciones con las áreas periféricas que eran preponderantemente

¹¹ Brambila Paz, Carlos, *Expansión urbana en México*, COLMEX, México, 1992, p. 177

rurales, fueron influidas por el modo de vivir en las ciudades, modificando relaciones entre la sociedad, frente al medio físico y aspiraciones ideológicas.¹²

La expansión de la ciudad a sus periferias más cercanas y la ampliación de la oferta de actividades económicas y servicios en nuevos asentamientos poblacionales o los ya existentes pero ampliados, conllevó a la creación de subcentros de la zona nuclear de la urbanización.

El surgimiento de subcentros, así como la descentralización de los servicios urbanos se debieron al control normativo para el crecimiento de la zona del centro, que impedía mayores construcciones e infraestructura. Así como, el traslado del bloque financiero y comercial a diferentes espacios en desarrollo, tales como Santa Fe, centros comerciales como perisur, pericoapa, entre otros; los cuales se convirtieron en nuevos centros económicos.

Las consecuencias del sismo de 1985 también contribuyeron al desplazamiento de gran cantidad de la población que vivía en el centro al suroriente de la ciudad, Valle de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca.

El centro de la ciudad, así como sus subcentros y las periferias han configurado en sí un sistema urbano complejo, es decir cada uno de sus elementos se encuentra interconectado e interdependiente, pues dependen los unos de los otros para su subsistencia.¹³

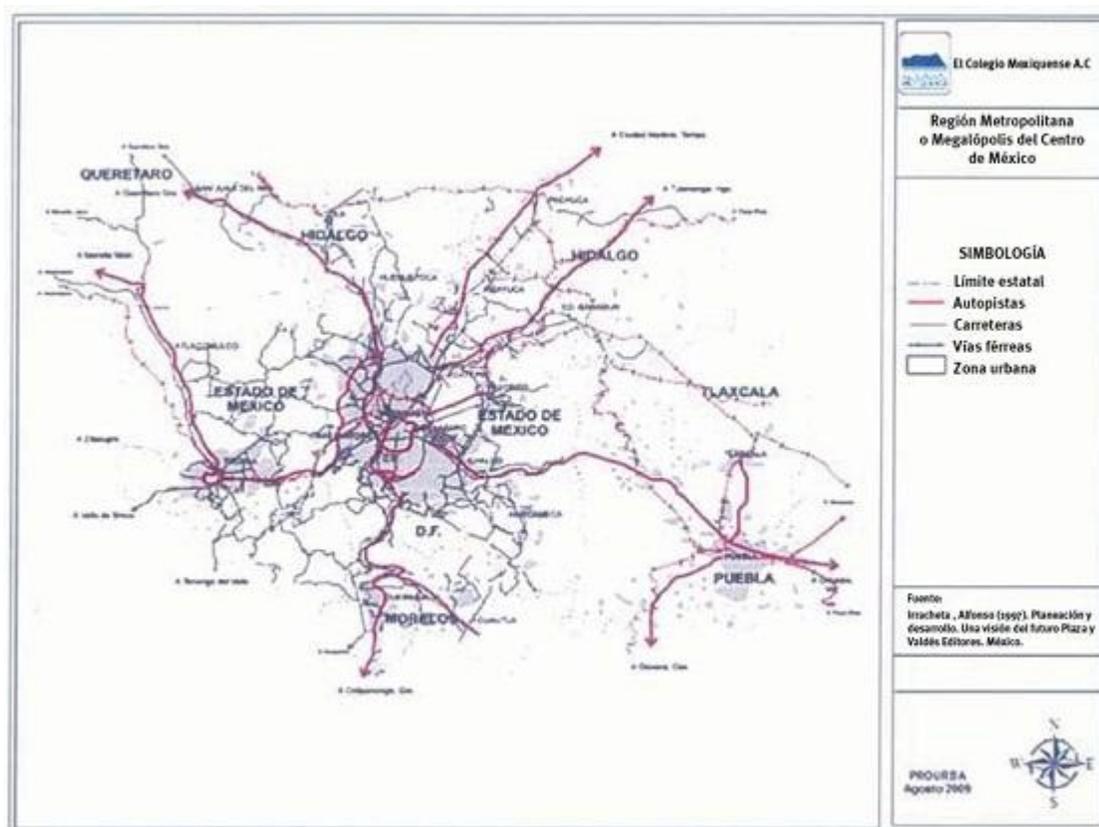
Este sistema urbano se encuentra vinculado estrechamente con otros sistemas urbanos que obedecen a sus propias dinámicas pero que son interdependientes del centro metropolitano de la Ciudad de México. Es decir, la expansión urbana ha llegado a escalas regionales, a ciudades como Naucalpan, Tlalnepantla, Tecamac,

¹² Existe una idealización al modo de vida de la ciudad como modelo a seguir, sin embargo encontramos de los poblados conurbados tienen sus propias lógicas y formas de vida, por lo que muchas veces contienen el crecimiento urbano, evitando la concentración de grandes conjuntos e impidiendo los grandes megaproyectos que conducirían a la expansión urbana. Cfr. Pérez Campuzano Enrique, Op. cit. p. 45-58

¹³ La complejidad no es simplemente un problema de adición, sino más bien de mutualidad y reciprocidad funcional dentro de un sistema más amplio y que por lo tanto va más allá de las ciudades. . Pérez Campuzano Enrique, Op. cit. p. 52

Pachuca, Toluca-Lerma, Cuautla-Cuernavaca. Cada uno de estos sistemas constituye una zona metropolitana, por lo cual cuenta con centros urbanos medios y pequeños, que se constituyen como nodos de desarrollo. Por lo que, se considera como una ciudad-región o megalópolis, donde una sola mancha urbana integra los poblados aledaños, centros urbanos más próximos que mantienen una relación funcional estrecha, más las capitales de los Estados inmediatos al Valle de México, siendo difícil establecer los contornos y límites de la megalópolis¹⁴, debido a su crecimiento desproporcional y fragmentado.

A pesar de la dificultad de la delimitación de la megalópolis, en el siguiente mapa podemos hacernos una idea de las conexiones que guarda la ZMVM con las demás zonas metropolitanas aledañas.



Mapa 2. Megalópolis del Centro de México. El Colegio Mexiquense, A.C.

¹⁴ En un esquema territorial, se le considera región centro, ya que la zona metropolitana del Valle de México está rodeada por una corona regional de ciudades, que estas a su vez están en el proceso de metropolización en sus zonas más cercanas. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1995.

Las dinámicas de reubicación de las industrias de la ciudad central a ciudades aledañas se establecieron de manera desorganizada, lo que ha conllevado un desarrollo regional heterogéneo y desigual, dificultado la integración productiva regional. Sin embargo, la zona centro se ha fortaleció con las actividades económicas del sector terciario, se ha aumentado la demanda de empleos vinculados a servicios, informática y comunicación¹⁵.

Otro impulso al crecimiento se debió al sector inmobiliario a través del sector financiero, promoviendo el uso de créditos hipotecarios y construyendo grandes unidades habitacionales a la periferia de la ciudad.

No obstante, los programas de desarrollo e intentos de políticas metropolitanas, así como los esfuerzos por integrar acciones políticas regionales no han sido suficientemente articulados, ni han ido a par con la rápida expansión de la metrópoli, pues no ha habido forma de controlar la concentración masiva de la población de manera irregular.

Un factor clave para estructurar a la población y al territorio han sido las redes urbano-regionales configuradas a través del transporte. Delgado citando Adams, quien realizó un modelo de estructuración de las ciudades a través de los transportes, el cual “se compone de cuatro fases:

1. Ciudad altamente concentrada a principios del siglo XIX, en el cual el transporte urbano estaba constituido por carreteras y locomoción humana.
2. Finales del XIX y principios del XX aparecen los tranvías eléctricos que formaron corredores radiales a partir del distrito central.
3. Corresponde a la expansión metropolitana, coincide con la masificación del uso privado del automóvil de combustión interna.

¹⁵ Cfr. Bazant Sánchez, Jan. Op. cit. p. 9

4. La construcción de grandes autopistas radiales transregionales, que constituyen corredores.”¹⁶

En el caso de la Ciudad de México en la primera fase los tranvías se extendieron 17 km. En la segunda esta distancia se amplió a 30 km. Y en la tercera fase ha crecido de manera considerable el número de automóviles privados que circulan en la ciudad y en la cuarta fase los trenes radiales alcanzarán los 100 km. de influencia directa. “El trazo de un tren rápido define esquema de ciudades terminales que pueden constituir centros económicos importantes, que intensifican las actividades económicas y determinan áreas intermedias que quedan fuera”.¹⁷ Es decir, el transporte define los límites de la conurbación, y determinan en alguna medida el funcionamiento de las relaciones sociales y económicas.

Junto la transformación de transportes, también se modifica la infraestructura para que estos puedan operar, desde el siglo XX las ciudades modernas se diseñan conforme al uso de los vehículos automotores, calles pavimentadas, avenidas, puentes, desniveles, viaductos, estacionamientos.

Para el traslado de millones de personas se requiere de un sistema de transporte colectivo eficiente y debidamente planeado para que la población pueda cumplir con sus actividades cotidianas, las cuales se concentran al interior de la ciudad central o en los subcentros.

Sin embargo, en la ciudad aún se tienen muchas problemáticas en torno al transporte, considerando la ineficiencia del transporte público ha orillado al uso intensivo del automóvil particular. Esto conlleva a la proliferación de la flota vehicular, provocando la saturación constante de la vialidad.

¹⁶ Delgado F. Javier, Ciudad- región y transporte en el México Central, un largo camino de rupturas y contrariedades, Colección Ciudad y Región, 1998, México, UNAM. P. 166

¹⁷ Ibidem. P. 167

1.2 Problemas Ambientales en la ZMVM

El medio ambiente urbano tiene dos aspectos fundamentales, por un lado es resultado de la producción y la circulación, junto con la apropiación privada del suelo, transformando totalmente el medio natural conforme las necesidades humanas. Y por el otro, el medio ambiente físico natural, el cual se relaciona con los elementos naturales inmediatos como el aire, tierra y agua.

El primero afecta sensiblemente al ambiente natural¹⁸, con lo cual la urbanización como proceso de apropiación y transformación de la naturaleza, suprime la característica del ecosistema natural de la auto-reproducción y la resiliencia, convirtiendo el medio ambiente en artificial, ya que depende de las acciones del hombre para realizar tales funciones.

La condición de la ciudad como un medio ambiente artificial, el cual implica la alta dependencia de insumos externos y servicios ambientales, sólo es posible por los excedentes de la apropiación de otros ambientes externos a la ciudad indispensables para su reproducción social (alimentos, materias primas, energía, entre otros.). A cambio de ello, se producen una serie de bienes y desechos sólidos, gaseosos y líquidos.¹⁹

Es decir, a través del proceso de industrialización que implica la producción, el consumo y la disposición final de residuos; se establece la modificación de la ciudad en un entorno inmediato, así también en el medio ambiente que va más allá de sus límites territoriales, el cual sustenta su sobrevivencia y reproducción. “La subsistencia de muchas ciudades y mega-ciudades depende de procesos naturales cada vez más alejados de sus confines territoriales”.²⁰

¹⁸ Cfr. Ibarra Valentín, Puente Sergio, et. Al. *La ciudad y el medio ambiente*, Revista Democracia y Economía XVIII, Colegio de México, México, 1984. p. 110-148

¹⁹ Esta característica de alta dependencia imposibilita a la ciudad para ser autosuficiente y por lo tanto, sostenible o sustentable. Cfr. Lezama José, et. Al. *Los grandes Problemas de México*, IV Medio Ambiente, Colmex, México, 2010, p.380

²⁰ Nava Escudero, Cesar, Op. cit. p.156

Los efectos de la urbanización, se traducen en problemas ambientales urbanos, los cuales se pueden definir como “toda aquella relación entre sistemas que tiene un efecto negativo en los ecosistemas o en la población. Por lo que, hay que considerar: los problemas ambientales en el marco de interrelaciones entre sistemas, los cuales no se ligan únicamente a variables ecosistémicas, sino que los efectos van más allá de las ciudades”.²¹

Para el funcionamiento de las ciudades se requiere de grandes cantidades de energía e insumos mayormente traídos del exterior, los cuales recorren miles de kilómetros de distancia y son producidos por tecnologías altamente contaminantes para el transporte, la industria, los servicios y la vivienda. Las ciudades consumen el 75% de la energía total disponible, con un poco más del 50% de la población total mundial.²²

En los siguientes párrafos analizaremos algunas necesidades de la ZMVM para subsistir, enfocándonos a la zona central, es decir a la demarcación territorial de la Ciudad de México, ya que es parte del objeto de estudio de esta investigación:

1.2.1. Agua

Al haber más de 20 millones de habitantes en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y más de 50 mil industrias, con miles de comercios y servicios, hay una creciente demanda del líquido vital, del agua.

Ha sido superada la capacidad de los acuíferos del Valle de México²³ para poder abastecer a la metrópoli. Por lo que, se ha recurrido a extraer de otras localidades, entre los más importantes son la cuencas de Lerma y Cutzamala, suministrando el 30% del agua consumida.²⁴

²¹ Pérez Campuzano Enrique, Op. cit. p. 52

²² Ibidem. p. 55

²³ Utilizamos este concepto para referirnos al límite de la Cuenca del Valle de México, delimitada en el mapa 1.

²⁴ Lezama, Jose. Op. Cit. p. 77

Sin embargo, es enorme el costo energético, monetario y sobretodo ambiental requerido para extraerla, transportarla a más de 100 km y poder bombearla a 1100 metros de altura. Sin embargo, este sistema hidráulico hoy en día ya es insuficiente para la demanda que va ascendiendo.

El acceso agua en la ZMVM es inequitativo, dado que la gente con mayores ingresos financieros cuenta con mejor servicio, en calidad y frecuencia, mientras que en las algunas zonas marginadas la población sufre de distribución directa del agua y en algunas zonas de ocupación irregular no tiene acceso al agua.

El costo ambiental de la explotación de los acuíferos del Valle de México, donde se extrae más agua de la que se puede regenerar, ha alterado el balance hídrico original, agotando los mantos freáticos, degradando física y químicamente el agua. Las construcciones a lo largo y ancho de la ciudad han ejercido presión sobre las tuberías y se han fisurado, provocando grandes fugas de agua potable. Así como también fugas en el drenaje,²⁵ contaminando los mantos freáticos con aguas negras.

Sin embargo, podría ser un lugar idóneo para la captación de agua pluvial, pero debido a la reducción de superficies lacustres del Valle, a la pavimentación de calles y la construcción de obras ya no se puede filtrar el agua para recargar los mantos acuíferos, sino que escurre hacia los drenajes y partes bajas de la Ciudad, por lo que debe de ser desalojada para evitar inundaciones.

Ha faltado una gestión integral del agua, teniendo en cuenta que se podrían captar grandes cantidades de agua en proyectos integrados y regionales, que eficienten su uso y permitan que llegue a un mayor número posible de habitantes.

Por otro lado, el uso y desecho del agua se ha abordado como un problema de ingeniería hidráulica, donde se avoca a deshacerse de los desechos, construyendo grandes y costosas obras, sin prever costos ambientales y sociales.

²⁵ Bazant Sanchez, op. cit. p. 9-13

Las ciudades al utilizar el agua contaminan el líquido y el área donde se dispone el agua utilizada. En este caso, el sistema de descargas de aguas residuales el cual ubica su última descarga en la cuenca de Tula, Hidalgo donde el agua en parte es usada para riego (94% de ella sin tratamiento alguno) y otra es desviada directamente hacía el Golfo de México.²⁶

Esa agua contaminada es depositada en Tula, la cual es regresada a la metrópoli por medio de hortalizas que consumen los capitalinos. Este es un claro ejemplo, de las alteraciones ambientales que ocasiona la ciudad en lugares alejados de esta, pero paralelamente se produce una semejante alteración no sobre las condiciones ambientales en sí, sino sobre la salud de sus habitantes.

1.2.2. Uso de suelo

El caso de la ZMVM ha constituido una de las expansiones urbanas más explosivas del país, en un lapso de 50 años (1960-1990) se ha expandido territorialmente más de 13 veces.²⁷ Sin embargo, el crecimiento demográfico está declinando en la ciudad de México, pero una de las consecuencias más visibles es la transformación del suelo de uso agrícola a uso urbano, teniendo un impacto muy importante sobre el medio ambiente no solo su territorio, sino sobre escalas mucho mayores.

La vida en el campo cada vez ha sido menos rentable, a partir de la implantación del modelo neoliberal el Estado mexicano ha eliminado subsidios, conllevando al deterioro de la capacidad productiva agropecuaria, lo cual ha orillado a los campesinos a optar por vender sus tierras. Además que hay una fuerte presión de especulación y conversión de tierra agrícola a urbana.

²⁶ Perez Campuzano Enrique, op. Cit. p. 54

²⁷ Bazant Sánchez, Jan, Op. cit. p. 10.

La mancha urbana ha ido ganando terreno y como consecuencia en las zonas que antes eran predominantemente agrícolas se construyen grandes plazas comerciales, unidades habitacionales, infraestructura y demás.²⁸

El desplazamiento de la población rural ha implicado la pérdida la pequeña propiedad, así como de la vida campesina y todo lo que esta representa, “aquella propiedad que era el huerto familiar, el patrimonio de los pobladores locales, pérdida de tierras ejidales en México, y con ello, la pérdida de identidad campesina e indígena y el desarraigo”.²⁹

Otro efecto devastador de la urbanización de ZMVM ha sido la degradación del suelo de conservación, miles de hectáreas con erosión que va desde la moderada hasta muy fuerte, manteniéndose sólo una tercera parte del Valle de México con poca erosión.³⁰

La destrucción de la zona lacustre ha transformado notablemente al ambiente, sólo queda el 2% de lo que fueron los 5 lagos que constituían al Valle de México. Las condiciones lacustres del subsuelo sobre las que está constituida la Ciudad de México, la hacen vulnerable a sismos e inundaciones.

Ante el proceso de urbanización los bosques de la ciudad se han reducido a 14.6% de la superficie original³¹. La tala inmoderada, los desmontes con fines agrícolas, pero sobretodo los asentamientos urbanos han sido causa de la pérdida de suelo de conservación. Se estima que la ocupación urbana crece a un ritmo de 300 hectáreas por año y la deforestación es de 500 hectáreas por año.³²

Con la finalidad de conservar los recursos forestales que siguen perdurando, se han decretado parques nacionales y áreas naturales protegidas en zonas

²⁸ Cfr. Lezama José, op. cit. P. 45-55

²⁹ La pequeña propiedad campesina equilibraba la densidad de población y la relación ciudad-campo, y mantenía la calidad ambiental. Pérez Campuzano Enrique, Op. cit. p.26

³⁰ Bazant Sánchez, Jan. Op. Cit. p.23-30

³¹ Ibidem, p.25

³² García Fernández, Ruth, *Sobre el acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal. La experiencia de la Procuraduría ambiental y del Ordenamiento Territorial*, Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, UNAM, 2008. P. 41

importantes de conservación de suelo. En la Ciudad de México se han decretado: el Parque Nacional del Desierto de los Leones, Parques Nacionales Cumbres del Ajusco, Fuentes Brotantes, el Tepeyac, Lomas de Padierna, Cerro de la Estrella, entre otros. Cinco de los parques mencionados ya no presentan vegetación natural original, sino que son bosques plantados artificialmente³³, por lo que se evidencia su grave alteración.

Cabe destacar la importancia que tienen los bosques, porque nos beneficiamos de los servicios ambientales que aportan. En contraste, la expansión urbana ha representado la compactación y sellamiento del suelo, por las edificaciones y pavimentación, esto implica la pérdida de capacidad productora de flora y fauna, así como el incremento de la temperatura promedio.³⁴

La pérdida de uso de suelo de conservación también ha ocasionado que se disminuya la captación de agua, pues conservar en buen estado los bosques permite captación de agua en los acuíferos, conservar la biodiversidad, control de erosión y limpieza del aire.

1.2.3. El aire

El 80% de las emisiones totales de sustancias tóxicas son ocasionadas por el transporte que realiza el consumo energético por medio de la gasolina o diesel, junto con la industria de la transformación y la construcción.³⁵ Una de esas sustancias más comunes que afectan la calidad del aire en la Ciudad de México es el monóxido de carbono, así como las concentraciones de partículas suspendidas.

Las condiciones geográficas del Valle de México donde está asentado la Ciudad de México agravan los problemas atmosféricos, el sistema de montañas que lo

³³ Idem.

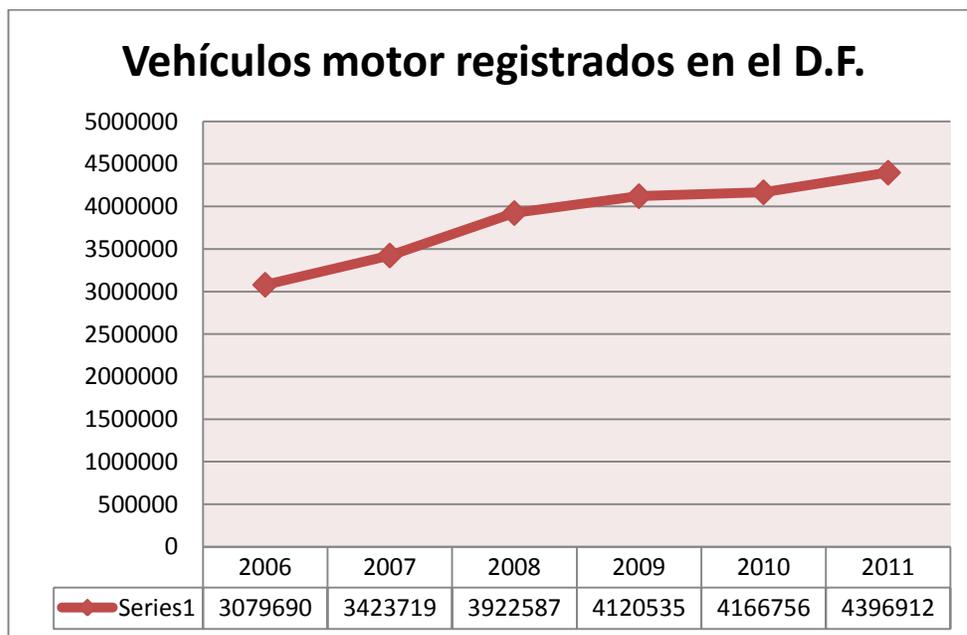
³⁴ Pérez Campuzano Enrique Op. cit. P. 52

³⁵ Lezama José Luis Aire Dividido: critica ala política del aire en el Valle de México, COLMEX, México, 2000. P.

rodean concentra los contaminantes, por lo que se dificulta su dispersión.³⁶ Afecta severamente la salud de sus habitantes, principalmente en las vías respiratorias.

Uno de los factores que más influye en la contaminación es la antigüedad y el crecimiento de la flota vehicular existente, el total de automotores sobrepaso los 4 millones en 2006, lo que representa un vehículo por cada cinco personas,³⁷ de los cuales el 76% de los vehículos son privados. Es decir, el uso de automóviles particulares provoca grandes concentraciones de contaminantes y es poco eficiente, considerando el traslado de un número reducido de personas comparándolas con el total que se transporta.

En esta gráfica podemos observar el aumento de los vehículos registrados en la Ciudad de México, que para 2011 constituyeron 4,396,917; sin contar los autos que diariamente circulan de las zonas conurbadas de la ciudad y de las zonas metropolitanas aledañas.



Gráfica 1. Vehículos motor registrados en el D.F.³⁸

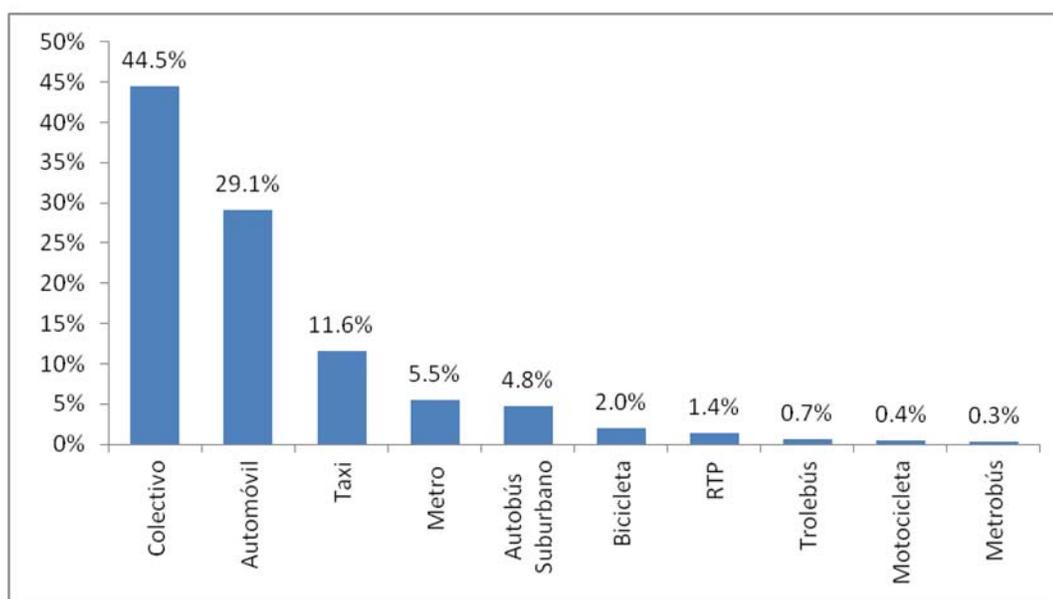
³⁶ Ibidem. p. 70

³⁷ Pérez Campuzano, Enrique, Op. cit. p. 64

³⁸ INEGI <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb202&s=est&c=21691>

A pesar que se han implementado programas gubernamentales para regular y desalentar el uso del automóvil como los de verificación y “hoy no circula” no han generado resultados esperados.³⁹ En las administraciones pasadas del Distrito Federal (2000-2006, 2006-2012) han hecho esfuerzos importantes para incitar el uso de medios alternativos de transporte como el uso de la bicicleta, con el Programa Ecobici en varias delegaciones de la Ciudad de México, sin embargo se ha señalado que son políticas contradictorias, pues se sigue privilegiando el uso de automóvil y se siguen construyendo autopistas, puentes, desniveles para el uso de este medio de transporte.

En esta gráfica se observa la tendencia aún mayoritaria del uso de transportes colectivos como microbuses o autobuses con el 44.6%, el automóvil con el 29.1%, en contraste con la bicicleta el 2%.



Gráfica 2. Número de viajes por medio de transporte en la ZMVM 2007 (porcentaje), Encuesta Origen-Destino 2007, INEGI.

Cabe destacar que las emisiones de contaminantes a la atmósfera seguirán en aumento por la demanda de servicios en esta expansión de la ciudad sin fin, a

³⁹ Empero, hay avances en la calidad del aire, por la mejora en la calidad de gasolina de los años 90's al 2000, disminuyendo contenidos de plomo y azufre en las emisiones de los vehículos automotores. Cfr. Lezama José Luis Aire Dividido: crítica ala política del aire en el Valle de México, COLMEX, México, 2000.

pesar de la mejora en las tecnologías anticontaminantes en industria y transporte.⁴⁰

1.2.4. Residuos sólidos

Las ciudades al tener un patrón de consumo intensificado, con una carga negativa de millones de personas realizando demasiadas actividades, al mismo tiempo,⁴¹ provoca la generación de residuos sólidos impresionante, siendo las áreas de mayor ingreso las principales productoras residuos sólidos urbanos (RSU). En la Ciudad de México la generación per cápita es de 1.52 kilogramos/día.⁴²

Los efectos negativos de los residuos son el crecimiento de fauna nociva, emisión de gases como el metano y el dióxido de carbono, malos olores, contaminación de mantos freáticos, entre otros. Esto se agrava si no hay una gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos, como los tiraderos a cielo abierto.⁴³ Estos se encuentran en terrenos abandonados, barrancas y calles de las nuevas expansiones urbanas, reflejan que el servicio de recolección de basura no es completo y no se llevan todos los residuos producidos de la ciudad a un depósito final adecuado.⁴⁴

⁴⁰Lezama Jose Luis, Op. cit.p.96

⁴¹ Revuelta, Vaquero. Op. cit. P. 21

⁴² Pérez Campuzano Enrique. Op. cit. P. 58

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ El servicio de recolección de basura cubrió en 1995 el 80% de las zonas habitacionales de las ciudades, dejando el 20% restante sin recolección Bazant Sánchez Jan, op. cit. P.25

1.3 La Gestión Ambiental

1.3.1 Contexto en que surge la Gestión ambiental.

La crisis del petróleo en los 70's y la generación de diversos desastres ambientales, pusieron en duda el modelo de desarrollo que se había estado llevando hasta ese momento,⁴⁵ se estaba evidenciando los límites naturales de la producción y del mismo sistema económico. De igual modo, se planteó el cuestionamiento ¿Cómo producir de manera permanente sin comprometer la utilización presente y futura de los recursos naturales?

Es a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH) en Estocolmo, Suecia en 1972, que se problematiza el tema sobre la degradación del medio ambiente a escala global, se considera como un foco que anuncia un colapso ambiental, se cambia el modo en que se estaba llevando a cabo el crecimiento económico. Partiendo, que la base natural es fundamental para la generación de mercancías y para que haya un crecimiento económico, por lo que se generó la idea de los límites físicos ambientales a la producción y al crecimiento poblacional.

Para continuar la producción y explotación de los recursos naturales, se requiere de planeación para que se puedan satisfacer necesidades de presentes y de futuras generaciones, generando impactos que se toleren por la capacidad de la tierra⁴⁶.

⁴⁵ El desarrollo lo entendemos como crecimiento económico, y este se deriva el modelo económico imperante, teniendo como valor supremo al mercado sobre la esfera social e incluso esferas políticas. Cfr. Foldedori, G. y Naida Pierri (coords.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Porrúa, México, 2004,

⁴⁶ Pero no se cuestionó si era adecuado para todos los países y grupos sociales, el continuar con el modelo económico capitalista, que se traduce en la relación que tiene el ser humano con el ambiente, o si era viable junto con el funcionamiento del mercado. Cfr. Foldedori, G. y Naida Pierri (coords.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Porrúa, México, 2004, p. 24-79

Es así como surge la gestión del medio ambiente,⁴⁷ con lo cual el Estado tiene el cometido de ordenar el medio ambiente y regular la relación ser humano-medio ambiente. Sin embargo esta función es compartida junto con la participación de la ciudadanía.⁴⁸

A lo cual, el Estado mexicano se tuvo avocar al tema ambiental, debido a presiones internacionales y una ola de conciencia ambientalista en la sociedad, que va a percibir los efectos negativos del desarrollo económico sobre el medio ambiente.⁴⁹

1.3.2. La gestión ambiental en México

En México, a partir de los años 70's se abordó la gestión ambiental desde la centralización de la administración, con un manejo sectorizado, es decir la administración del ambiente se dividía en sectores definidos para un "mejor manejo". Se contemplaba el medio ambiente como un sistema simple, en el cual la suma de sus elementos representaba la totalidad.⁵⁰

Hubo esfuerzos por articular acciones gubernamentales, pero se logró poca repercusión en el medio ambiente, pues no hubo una integración de acciones gubernamentales⁵¹. Sin embargo esta tendencia centralizadora se ha ido modificando paulatinamente a través del tiempo, lo cual estudiaremos en siguientes párrafos.

⁴⁷ Entendiendolo como el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, comprende tanto el manejo del ambiente y todo lo que tiene que ver con este. Cfr. Brañes, Raúl. Op. Cit. p. 117

⁴⁸ Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de Derecho ambiental Mexicano*, 2da. Edición, Fundación Mexicana para la educación ambiental/ Fondo de Cultura Económica, México, 2010. p. 118

⁴⁹ Surgen diversas corrientes de pensamiento ambiental, entre ellas se encuentran la ecología conservacionista, la ecología social (marxistas) y el ambientalismo moderado. Esta última ha dominado sobre las otras, ya que las políticas a nivel internacional y local se desarrollaron en torno a ella. El ambientalismo moderado planteo el binomio crecimiento-conservadurismo; es decir para poder realizar los objetivos ambientales se requiere de crecimiento y desarrollo tanto económico como tecnológico. Cfr. Foldedori, G. Op. cit. p. 24-79

⁵⁰ En contraste con la teoría de los sistemas complejos, en el cual propone el estudio de categorías conceptuales como medio ambiente como una totalidad organizada en donde los elementos y sus relaciones reciprocas no pueden ser estudiados aisladamente, de lo contrario se caería en reduccionismos. García Rolando, *Sistemas Complejos*, Gedisa editorial, España, 2006.

⁵¹ Cfr. Brañes, Raúl. op. cit. P. 182-215

La estructura de la gestión ambiental según Brañes se compone: de *política ambiental* la cual es considerada como el conjunto de principios, leyes, que orientan la acción del gobierno y demás actores respecto a temas ambientales, *legislación ambiental y administración ambiental*, que serán explicadas más adelante.

En cuanto a la política ambiental esta se ha enfocado en dos vertientes, la correctiva y la preventiva. Por un lado, la vertiente correctiva la cual ha predominado, parte de la premisa que la contaminación y la destrucción ambiental se pueden restaurar y revertir. Sin embargo no siempre es posible; “se sustenta en la normatividad, las acciones, los proyectos tendientes a enmendar las consecuencias ambientales de las formas de producción y consumo existentes” es decir a la reparación de los daños ambientales.⁵²

Por el contrario, la vertiente preventiva “estriba en el impulso de tecnologías de producción compatibles con requerimientos ambientales...y en el cambio estructural de formas de producción y de vida”.⁵³ La política ambiental se materializa por medio de los instrumentos plasmados en la normatividad ambiental, los cuales serán de estudio en el próximo capítulo.

La descentralización de la administración de la gestión ambiental, se ha plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 fracción XXIX-G el cual establece “los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que hagan posible una gestión ambiental integral”. Es decir, tanto la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en un sistema concurrente tienen la facultad de aplicar la ley y la política ambiental.

En cuanto a la legislación ambiental, no fue hasta la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, donde podemos establecer un verdadero instrumento de política ambiental, pues constituye una visión sistémica del ambiente para superar la legislación ambiental

⁵² Romero Lankao Patricia, Op. Cit. p.94

⁵³ Revuelta, Vaquero (Coord.) *Los retos del derecho ambiental en México*, Porrúa, México 2011. P. 95

que se había caracterizado como sectorialista y reduccionista.⁵⁴ En ella también se determinan la distribución de competencias para los Estados, municipios y el régimen especial para el Distrito Federal en su artículo 7 y 8.⁵⁵

En México siguiendo acuerdos internacionales, se realizaron modificaciones constitucionales en 1996 y a las diversas normatividades ambientales, donde se estableció como eje rector de la política ambiental nacional el desarrollo sustentable.⁵⁶

1.3.2.1. Desarrollo Sustentable

Si bien, a partir de 1970 se generaron grandes corrientes de pensamiento ambiental, entre ellas la ecología conservacionista, ecología social y el ambientalismo moderado.⁵⁷ Esta última es la que ha prevalecido, de la cual se generó el concepto desarrollo sustentable.

Nos detendremos a describir las principales líneas argumentativas del desarrollo sustentable, este se encuentra inmerso en los instrumentos internacionales ambientales y en los locales. En primera instancia desde la CNUMH celebrada en Estocolmo 1972 se quedaron claras dos ideas que fundamentarían el pensamiento ambientalista dominante; por un lado la humanidad es la especie más importante del planeta y por el otro sólo es posible alcanzar el bienestar de la humanidad a través del proyecto de desarrollo⁵⁸.

Empero, la unión desarrollo-sustentabilidad fue posible hasta el Informe Brundtland elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente en 1987. Entendiendo por desarrollo sustentable como aquel que “garantiza las

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Cabe destacar su carácter especial del Distrito Federal que si bien carece de constitución propia, es sede de los poderes federales. Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México 2004. p. 677

⁵⁶ Sin embargo, el sistema jurídico sigue siendo el mismo, por lo que no se ha cambiado la estructura del mismo, por lo que los objetivos de la gestión ambiental siguen quedándose en el discurso. Cfr. Revuelta, Vaquero (Coord.) op. cit. p. 56

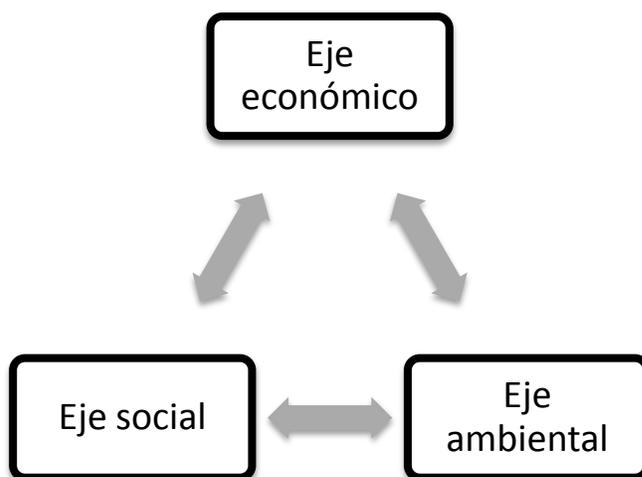
⁵⁷ Foldedori, G. Op. cit. p. 24-79

⁵⁸ Cfr. Murcia Riaño Diana Milena *La naturaleza con derechos. Un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*, Universidad del Bosque, Ecuador 2012. p. 26-29

necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. El objetivo principal es asegurar el mantenimiento en el futuro de los recursos y servicios ambientales para uso y aprovechamiento humano. Esto es, la preocupación fundamental es la especie humana, relegando al medio ambiente como un elemento instrumental.

Se concibe al desarrollo como condición para alcanzar la sustentabilidad, así como la sustentabilidad para alcanzar desarrollo. Su compatibilidad es posible gracias a la delimitación en su definición; el desarrollo se acotó como la modificación a la biosfera mediante la aplicación de recursos humanos y financieros. Y la conservación como la administración de la biosfera, permitiendo aumentar beneficios a generaciones presentes y futuras, coincidiendo ambos en el beneficio de las necesidades humanas y el mejoramiento de su calidad de vida.

Dentro del discurso ambiental oficial del desarrollo sustentable se generaron tres ejes los cuales se imbricaron a través del establecimiento de relaciones recíprocas y dependientes, estos son: la sustentabilidad expresada en el eje ambiental, el eje económico se refiere al proyecto de desarrollo hegemónico, y el eje social esta reducido a la pobreza.



Esquema 1. Ejes de la sustentabilidad, creación propia en base a Foldedori, G.

Según el discurso hegemónico la pobreza constituye la consecuencia de la degradación ambiental, pero también una de las causas activas, los pobres junto con el crecimiento demográfico son los máximos responsables de la devastación ambiental.⁵⁹

La demanda de grandes cantidades de población de recursos y servicios ambientales presiona a los ecosistemas, y por otro lado los pobres no tienen recursos para una estrategia productiva sustentable. Mientras que en los países desarrollados la relación desarrollo y sustentabilidad ambiental es totalmente eficaz, tienen las necesidades básicas de la población resueltas, y cuentan con recursos, conocimientos y tecnología apropiados para llevar a cabo una sustentabilidad ambiental.⁶⁰

Sin embargo, desde esta perspectiva se deja en segundo término la responsabilidad de los países “ricos” y gente con poder económico, siendo estos por su estilo de vida los que más gasto energético consumen y por lo tanto, los mayores generadores de desechos y contaminantes.⁶¹

También se toma la premisa que el disminuir la pobreza será un medio para alcanzar sustentabilidad ambiental. Entonces, el fin no es eliminar la pobreza, sino únicamente atenuarla para la existencia de la sustentabilidad ambiental.

El objetivo de la sustentabilidad ambiental será el desarrollo, por lo que las medidas para lograr tal cometido están dentro del marco del proyecto de crecimiento económico, que sirvan al correcto funcionamiento del mercado. Por lo que, los problemas de deterioro y contaminación ambiental se acotan a ser resueltos por medidas técnicas para contener los efectos colaterales que producen

⁵⁹ Cfr. Foldedori, G. Op. cit. p. 100- 120

⁶⁰ Con lo que se invisibilizan las prácticas ancestrales de cuidado y no solamente de comunidades de naturaleza étnica, sino del campesinado que también ha establecido una especial relación con el territorio y es el que históricamente nos ha abastecido de los alimentos, con toda la riqueza cultural que ello conlleva. Murcia Diana, Op. cit. p. 37

⁶¹ Se calcula que un estadounidense promedio impone a los recursos del planeta por lo menos 20 veces más exigencias —incluida la capacidad de absorber los contaminantes— que el habitante promedio de Bangladesh, un país pobre de Asia. CEMDA y CDHDF Derecho a un medio ambiente sano, Distrito Federal, 2008, p. 12

tales problemas. Se vuelve un imperativo que todas las acciones se encuentren dentro del rango tolerado para la capacidad de regeneración de la tierra, garantizando una continuidad en la producción.

Se establece que el desarrollo reducirá la pobreza, lo cual no ha mostrado la efectividad deseada.⁶² Los países subdesarrollados a pesar de haber implementado las políticas internacionales dictadas por las instancias como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional en pro del crecimiento económico, no ha significado una reducción de la desigualdad.⁶³

El desarrollo se considera el eje superior, dado que constituye un fin tanto para la sustentabilidad ambiental, así como para la pobreza. Pero también, se convierte en un medio para alcanzar los tres tipos de sustentabilidad: ambiental, económica y social.⁶⁴

Es así como este pensamiento ambiental de protección al medio ambiente se implementó en cuanto no obstaculice el comercio internacional, ha sido plasmado en diversos instrumentos ambientales internacionales tales como en la Declaración de la CNUDH 1972, así como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1992, entre muchos más que dieron pauta a las modificaciones jurídicas nacionales.

⁶² Diversos estudios encontraron que la relación entre el crecimiento económico y el grado de desigualdad económica es compleja y no se sujeta a tendencias lineales definidas. Rodríguez Hernández Francisco *Desarrollo socio-territorial y urbanización en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México 2013. p. 222

⁶³ Cfr. Soto Esquivel Roberto, *Pobreza y modelo macroeconómico neoliberal. Algunas contradicciones*, revista Observatorio del desarrollo, volumen 2, no. 6, Zacatecas, 2013. p. 60-64

⁶⁴ Dentro de este cambio de pautas de desarrollo, no hay un cuestionamiento profundo de cuales son las verdaderas causas de la devastación ambiental, las están estrechamente imbricadas con la forma de producción a gran escala, donde se encuentra la relación ser humano con los recursos naturales. Cfr. Foldedori, G. Op. cit. p. 90-105

1.3.4. Gestión ambiental en el Distrito Federal

Conforme a la distribución de competencias contenida en el artículo 122 constitucional y mediante el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como el fundamento legal a nivel local, el cual en su artículo 44 establece que es potestad de la Asamblea legislativa sobre la materia ambiental, por lo cual se expide en 1996 la Ley Ambiental del Distrito Federal, que fue abrogada en el año 2000 para emitir una nueva Ley Ambiental, esta es la máxima disposición que norma la ordenación del medio ambiente dentro del territorio del Distrito Federal⁶⁵.

Los principios contenidos en la Ley Ambiental del Distrito Federal, fueron derivados de los contenidos en la LGEEPA. Entre los cuales, se encuentra que la gestión ambiental se debe de realizar de manera conjunta con la sociedad civil, con la prerrogativa de acceso a la información sobre el medio ambiente para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la consulta pública, el derecho a la participación y el derecho humano a un medio ambiente sano.

El principio de acceso a la información ambiental contenido en el artículo 6 constitucional como un derecho humano, “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública...”. De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal define este derecho humano como “la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los Entes Públicos”.

Este principio debe de regirse por la máxima divulgación y buena fe, es decir “que la ley y la normatividad se interpreten para cumplir con los fines perseguidos por el

⁶⁵ Desde su emisión ha sufrido diversas reformas y la última reforma publicada en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2013, así como se reforma su denominación quedando Ley de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

derecho de acceso a la información, se asegure la estricta aplicación del derecho...y promueva una cultura de transparencia".⁶⁶

El acceso de la ciudadanía a la información pública conlleva "transparentar la función pública, así como suministrar información oportuna, accesible y completa".⁶⁷ De lo contrario sin información oportuna y veraz, impide a la sociedad participar de manera corresponsable en la gestión ambiental.

La participación social desde el régimen democrático representativo que es el que se actualiza en el Estado mexicano, derivado de los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión. Se ha entendido y se ha hecho entender que el régimen democrático sólo implica la selección de los representantes de la sociedad, sin embargo va más allá, se tiene que ejercer una ciudadanía que controle las acciones y decisiones del gobierno. "Un ciudadano es una persona que tiene la capacidad y la oportunidad de participar en la generación de las decisiones que lo afectan, así como su aplicación".⁶⁸

Asimismo, encontramos en el artículo 26 tercer párrafo de la Constitución Mexicana el fundamento para facultar al ejecutivo para que se establezcan procedimientos e instituciones que harán efectivo el derecho a la participación ciudadana.

El derecho a la participación ciudadana consiste en "la libertad para intervenir, individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno" conforme al artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Conforme a diversos instrumentos internacionales la participación supone:

⁶⁶ UNAM, *20 Años de procuración de Justicia Ambiental en México, un homenaje a la creación de la PROFEPA*, México 2012. p. 10

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Brañes, Raúl. Op. cit. p. 174

1) La posibilidad de acceder a información relativa al medio ambiente, como por ejemplo, planes, políticas, materiales o procedimientos peligrosos, tecnologías, etc. (Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos CADH, 1969).

2) La capacidad de intervenir y contribuir en el proceso de adopción de decisiones relativas a los derechos económicos y el medio ambiente. (Artículo 23.1 de CADH, principio 23 de la Convención de Estocolmo 1972, principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo DRMD 1992).

3) La posibilidad de ejercer recursos de carácter administrativo o judicial con el fin de obtener reparaciones por el deterioro o daño ambiental (Principio 23 de la Convención de Estocolmo 1972 y principio 13 de DRMD).

4) La garantía de ser reconocidos como interlocutores válidos y valiosos por parte de las autoridades y proponer y adelantar los debates que se consideren necesarios⁶⁹. (Principio 22, reconocimiento de los pueblos indígenas y sus comunidades para una participación efectiva DRMD).

La poca participación ciudadana ha acelerado la destrucción ambiental así lo señala la relatora sobre derechos humanos en 1994⁷⁰; por lo que el acceso a la participación ciudadana garantiza la salvaguarda de otros derechos humanos. Aunque esta participación está acotada dentro del marco desarrollo sustentable, sin cuestionar otro proyecto civilizatorio y económico. Por lo que, la participación se ve reducida, a ser una figura de legitimación del proyecto económico frente a la sociedad⁷¹.

⁶⁹ Lezama José Luis op. Cit. P. 380

⁷⁰ Relatora Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Informe E/CN.4/Sub.2/1994/9 del 6 de julio de 1994.

⁷¹ Sachs, W. 1997. *Arqueología de la idea de desarrollo*. Economía Informa, 253(1):12-28. Publicado también en Revista Envío Internacional, número 185, agosto. (<http://www.envio.org.ni/articulo/317>).

Si bien, existen varios instrumentos internacionales y nacionales que disponen la obligación de los Estados de proporcionar información a sus gobernados y estos a su vez de tener acceso a la información medioambiental que requieran y participar de manera activa en los asuntos que les afectan; en la práctica los mecanismos de participación no han sido suficientes.

Otro principio relevante es *el que contamina paga* contenido en la Declaración de Río (1992), se refiere que cualquiera que modifique el ecosistema debe de cargar con los costos de contaminación, se enfoca principalmente a la reparación del daño causado. Tal carga parece desincentivar la degradación ambiental, pero “de fondo apareja la idea de que los daños producidos a la naturaleza pueden compensarse económicamente, desplazando la posibilidad de que ciertas industrias de gran impacto (como la industria extractiva de petróleo y minerales) sean proscritas”.⁷²

Con el enfoque de reparación del daño, resulta que todo elemento natural es proclive de valoración económica, pero se deja de lado la valoración cultural, histórica, etnológica, y social. Y al final quien termina pagado los costos de contaminación es el consumidor final, y no los cubre por completo porque es muy complicado determinar el monto y manera de la reparación.

Por otro lado, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra contempla que el Gobierno del Distrito Federal además de ejercer su potestad común de comando y control,⁷³ en el cual las autoridades establecen límites y calidades permisibles para las emisiones y descargas, vigilan su cumplimiento y aplican sanciones a quienes la infringe.

A su vez, la autoridad funge como mediador de intereses de diferentes actores sociales, se vuelve un imperativo contar con mecanismos suficientes para poder

⁷² Lezama José Luis. Op. cit. p. 106

⁷³ Cfr. Revuelta, Vaquero (Coord.) op. cit. p. 45-58

entablar un diálogo frecuente y fluido entre la población, actores económicos y el Estado, en escucha deliberada de cada actor.⁷⁴

Se tiene que considerar que los conflictos de interés, responden a diferentes criterios y sistemas de valores, que los agentes sociales que están en juego no tienen condiciones homogéneas, sino que tienen diferentes alcances, naturaleza de acción y poder.⁷⁵ La autoridad tiene que valorar no sólo aspectos económicos sino también sociales, culturales, éticos y políticos.

El argumento ambiental en muchos casos ha servido “a individuos, empresas, grupos e incluso países en particular para buscar algún tipo de beneficio político o económico”, se encubren intereses meramente particulares sin llegar al bienestar colectivo, en nombre de la protección ambiental.⁷⁶

1.3.4.2. Obstáculos en la gestión ambiental.

La gestión ambiental encuentra obstáculos desde su propia definición hasta los actores que la llevan a cabo. Así la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a nivel federal y la Secretaria de Medio Ambiente (SEDEMA) a nivel local, Distrito Federal, son las instituciones encargadas de articular y generar todas las acciones que tienen que ver con la protección y preservación del medio ambiente.⁷⁷ No obstante, los mecanismos de coordinación y articulación entre dependencias y niveles de gobierno han sido precarios, ya que

⁷⁴ Cfr. La falta de participación en la adopción de decisiones, tanto a nivel internacional como nacional, ha sido y sigue siendo la causa de fórmulas de desarrollo o de estrategias de desarrollo impuestas que han provocado graves repercusiones en el medio ambiente. Lezama José Luis, Op. cit. p. 201.

⁷⁵ Cfr. Brú Josepa, Medio Ambiente: poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana, 1ª edición Editorial, México 1997, p. 68

⁷⁶ Muñoz Villareal Carlos (comp.) *Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*, SEMARNAT, México 2000. P. 68

⁷⁷ Entendiendo como preservación: conjunto de políticas y de medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como de su biodiversidad. Y como conservación: mejorar y controlar el deterioro de ese conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre, que hacen posible la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos y que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Cfr. LGEEPA art. 3.

los programas que se ejecutan suelen ser aislados y con poca incidencia sobre el medio ambiente.⁷⁸

Al ejecutar la política ambiental y en el ejercicio de la administración del medio ambiente, existen cuestionamientos sobre el alcance del concepto jurídico medio ambiente, debido a su naturaleza difusa, que se refiere a su titularidad colectiva no definida, ningún individuo en particular puede aducir la propiedad del sol o del aire, “la titularidad no puede individualizarse, ya que la biodiversidad no sólo es patrimonio de la humanidad cuyo valor ecológico y cultural resulta inconmensurable con su valor económico”.⁷⁹

La política ambiental encuentra sus limitantes en los tiempos gubernamentales, no hay una continuidad de una política de protección y preservación para obtener resultados favorables para el medio ambiente. Existe una incapacidad para tomar acciones concretas por parte de las autoridades, así como para hacer cumplir la normatividad aplicable; a pesar de tener un marco jurídico de vanguardia que corresponde con exigencias internacionales.⁸⁰ Por lo que, encontramos una contradicción normativa, mientras que las instituciones jurídicas han ido avanzando, seguimos teniendo graves desequilibrios en los ecosistemas, que han ocasionado la extinción de biodiversidad y desmantelamiento de su hábitat.⁸¹

La administración del medio ambiente se realiza por sectores: agua, aire, suelo, flora y fauna, sin el enfoque integral que incluye la dimensión ambiental reflejada en todas y cada una de las políticas públicas. En muchas ocasiones se queda en el discurso político la protección y preservación ambiental, y se termina regulando los desequilibrios ecológicos ya realizados, ocasionado la continuación del deterioro ambiental.

⁷⁸ Lezama, José. Medio ambiente. Op. cit., p. 276

⁷⁹ Gil Corrales Miguel. Crónica Ambiental. *Gestión pública de la política ambiental en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007. p. 79

⁸⁰ Como la Declaración de Río celebrada en 1992 en Rio de Janeiro, Brasil, donde se estructuraron las directrices que se apoyaría la política ambiental internacional y de los estados.

⁸¹ Gil Corrales Miguel, Op. cit. p.55

La gestión ambiental debería abordar los temas ambientales mediante una debida planeación y programación contemplando al medio ambiente como un sistema complejo integral, abarcando toda la zona ciudad-región de estudio. Los estudios interdisciplinarios proporcionarán información completa y confiable para tomar mejores decisiones en materia ambiental.⁸²

1.4. Los movimientos ambientales en la Ciudad de México

La gestión ambiental contempla a la sociedad, que por un lado se puede visualizar como generadora de impactos ambientales, pero también receptora de los mismos. Sin embargo, debido a la conciencia ambientalista que se pone en boga a partir los años setenta. En los años ochenta se hace patente el deterioro ambiental y surgen distintos grupos sociales que tratan de impedir o aminorar la destrucción del medio ambiente.

La movilización ciudadana y la denuncia por diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han evidenciado diversos conflictos ambientales en la ZMVM, que van desde el suministro de servicios como agua, el alcantarillado hasta la contaminación atmosférica.

Entendemos por movimientos ambientales, una agrupación social que si bien puede ser heterogénea, sus integrantes comparten una serie de creencias y solidaridades que permiten su identificación y objetivos en común, relacionados con la protección o preservación del medio ambiente; realizando una serie de acciones que permiten la visibilización de sus exigencias.⁸³

Los movimientos ambientales están en constante transformación y dinamismo, la actuación del grupo va cambiando, así como su organización, acciones y muchas veces se transforman los términos planteados en su demanda principal. Estos se

⁸² Cfr. Brañes, Raúl, Op. cit. p.236

⁸³ Cfr. Bizberg Ilán y Zapata Francisco (Coord.) Movimientos sociales, Los grandes problemas de México, Colegio de México, Vol. VI, México, 2010. P. 300

constituyen de relaciones sociales de alianzas o conflicto que se van tejiendo al interior del grupo y con otros actores sociales.⁸⁴

La protesta en los movimientos ambientales no sólo se avoca a la temática ambiental; sino que esta imbricada con situaciones históricas de exclusión, desplazamiento y marginación; la cual está definida por circunstancias políticas, sociales, culturales y económicas.

Así, se reconocen grupos en la sociedad civil, que si bien no se constituyen como movimientos ambientales en sí, son grupos de ciudadanos que se organizan para situaciones muy puntuales, que sus acciones pudieran tener un gran impacto pero una vida muy corta.⁸⁵

Los movimientos contemporáneos, aprovechan la era tecnológica junto con el fenómeno de la globalización, como estrategia para relacionar sus luchas particulares con el marco de luchas más amplias a nivel global. Estos se hacen evidentes en su entorno más cercano para después ir convergiendo con luchas regionales, en algunos casos nacionales⁸⁶ e internacionales.

Los movimientos ambientales se caracterizan por buscar el apoyo en investigaciones y publicaciones científicas para corroborar o validar la existencia de un problema. El sustento científico es importante porque define con precisión la relación causa-efecto del caso. Los problemas ambientales no son uni-causales, sino que diversas acciones y/o acontecimientos, así como su relación entre estos, en conjunto provocan la aparición de conflictos ambientales.

El respaldo científico es una forma de legitimación de las luchas ambientales ante la sociedad, la autoridad correspondiente y se sostienen de la participación de las organizaciones civiles constituidas.

⁸⁴ Velázquez García Mario. "La construcción de un movimiento ambiental en México. El club de golf en Tepoztlán, Morelos" en *Región y Sociedad*, Vol. XX, no.43, México 2008.

⁸⁵ Cfr. Brú Josepa, Op. cit. p. 66

⁸⁶ La Asamblea Nacional de Afectados Ambientales es un ejemplo de un organismo aglutinador de luchas ambientales en todo el país, con diversas problemáticas. Más información. http://wp.afectadosambientales.org/?page_id=2 consultado el 10 de mayo de 2014.

Si bien, el desarrollo normativo e institucional en materia ambiental ha promovido la gestión ambiental compartida con la ciudadanía, muchas de las acciones estatales se quedan en discursos políticos como lo hemos visto líneas anteriores. El discurso ambientalista de conservación y preservación muchas veces es utilizado en épocas electorales o bien para contener el descontento de la social⁸⁷.

De manera que, los movimientos ambientales se enfrentan a una administración ambiental desarticulada, fraccionada y sectorizada. Frente a tal situación, las estrategias de lucha son diversas, desde el ámbito jurídico, político y mediático.

La dificultad de probar la responsabilidad de los agentes que causan algún deterioro o contaminación ambiental se traduce en uno de los obstáculos jurídicos los movimientos ambientales, a causa que se tiene que reconocer los efectos de la devastación ambiental son causados por una gran cantidad de actividades y actores, por lo que es complicado que los daños y perjuicios ambientales ocasionados sean consecuencia inmediata y directa por el evento que se imputa⁸⁸.

Los conflictos ambientales conllevan conflictos de poder y de intereses, los bienes ambientales⁸⁹ son sujeto de disputas por el beneficio económico y/o de estatus social. Uno de los actores en disputa son las empresas, las cuales para generar ganancia, requieren de una mayor producción, y para tener producción necesitan la materia prima que proviene del medio ambiente, así como gran cantidad de energía e insumos tales como el agua, entre otros. Por lo que, en una lógica de mercado, se requiere asegurar el abastecimiento y producción de las empresas, a costa de la degradación del medio ambiente y el rompimiento del tejido social.⁹⁰

⁸⁷ Cfr. Bizberg Ilán, Op. cit. p. 275-328

⁸⁸ Cfr. Revuelta, Vaquero. Op. Cit. 19-35

⁸⁹ Se consideran bienes en sí mismos, como el agua, suelo, fauna y el aire; así como los bienes que desempeñan una función ambiental respecto de los otros con los que interactúan, es decir bienes intangibles, por ejemplo un bosque nos proporciona la limpieza del aire y la tranquilidad. Cfr. Ibidem p. 4 y 5.

⁹⁰ Y utilizan todos los medio a su alcance para poder conseguir tales objetivos, tales como el desprestigio de los movimientos ambientales por los medios de información masiva. Cfr. Brú Josepa, Op. cit. p. 45

Por mencionar algunos de los movimientos ambientales recientes en la ZMVM uno de los más visibles ha sido el Frente Unidos Tepoztlán que se opusieron a la ampliación de la autopista que iba a conectar Cuautla-Tepoztlán, se argumentó el valor histórico y cultural de los cerros que se verían afectados por la construcción de esta infraestructura; así como la aceleración de la urbanización que conllevaría tal proyecto en la zona.⁹¹

Otro ejemplo claro, fue el conflicto sobre el aeropuerto en Texcoco, donde el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra se negó a su construcción, ya que afectaría ejidos del municipio de San Salvador Atenco y aledaños. Si bien, no se denominó como un movimiento ambiental propiamente, sino como una lucha agraria y de justicia social; encerraba dentro de su discurso y actuar la preservación del ecosistema y la identidad como pueblo campesino.⁹²

Los movimientos ambientales constituyen un impedimento al deterioro ambiental, para la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad. Sin embargo, las luchas ambientales no han correspondido con la rapidez del proceso de urbanización, el cual ha transformado drásticamente al medio ambiente.

La situación antes descrita se debe entre otros aspectos: a la apatía de la población a participar tanto en la defensa de los espacios naturales como en la gestión ambiental, así como la descoordinación entre autoridades, la falta de previsión de planes y proyectos correspondientes con las particularidades de la zona y las empresas que presionan al medio ambiente en aras de la explotación de recursos naturales; todos estos son factores que desencadenan que el medio ambiente urbano inmediato y los espacios lejanos que se ven afectados por la urbanización, se encuentre en una situación lamentable.

⁹¹ Velázquez García Mario. "La construcción de un movimiento ambiental en México. El club de golf en Tepoztlán, Morelos" en *Región y Sociedad*, Vol. XX, no.43, México 2008.

⁹² Actualmente siguen en oposición a la construcción del nuevo aeropuerto anunciado por el presidente Enrique Peña Nieto, Proceso no. 1975, p. 6-11.

Sin embargo, existen diversos instrumentos jurídicos que tienen un gran potencial para prevenir y disminuir los daños ambientales ocasionados. En el siguiente capítulo nos avocaremos al estudio del marco legal, hasta situarnos en la regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental.

CAPÍTULO 2. REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

2.1. Competencia Federal

2.1.1 Bases Constitucionales

En este capítulo abordaremos la fundamentación jurídica de nuestro objeto de estudio que es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, recordando que el sistema jurídico está directamente relacionado con el sistema social y económico. Realizaremos una revisión jurídica de la normatividad ambiental desde la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (DCNUMH) aprobada en 1972 hasta la emisión de la resolución de la autoridad del (Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental) PEIA en 2010,⁹³ para poder analizar posteriormente el caso de estudio.

En la teoría constitucional contractualista la voluntad del pueblo cede su poder político a los representantes del Estado, los cuales personifican la pluralidad de intereses de la sociedad. El documento fundante del orden y la unidad del Estado es la Constitución, la cual establece las bases de creación, el esquema de organización y competencias de los diversos órganos, además de las prerrogativas y obligaciones para los gobernados.⁹⁴

En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 vigente, es producto de la transformación histórica, encuentra su antecedente inmediato en la revolución, la ideología y las diversas aspiraciones de la época. Hay que recordar, que los principales problemas del país residían en la concentración del territorio en el latifundio, concentración del poder en el

⁹³ Resolución SMA/DGRA/DEIA/004374/2010.

⁹⁴ Cfr. Cossio Díaz José Ramón “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la constitución” en Ponce de León Luis, Ochenta años de vida constitucional en México, IJ-UNAM, México 1998. p. 295-328

mandatario, es decir en la dictadura y en condiciones laborales deplorables para peones y obreros.⁹⁵

Con el fin de evitar la concentración del poder en el Estado, la Carta Magna establece las atribuciones y competencias respectivas a cada nivel gobierno conforme a la demarcación territorial. La forma de gobierno establecida es la federal, con la división territorial y de gobierno en áreas geográficas conocidas como Estados, libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, conforme al artículo 40 constitucional. A su vez, la organización política de los Estados es el municipio libre, ajustado al artículo 115 constitucional.

La Constitución es la máxima norma, de la cual se deriva el sistema jurídico mexicano, contempla las instituciones jurídicas y las leyes que se derivaran de esta. Así como, es considerada como una norma supra legal, ya que no puede ser alterada ni reformada mediante procedimientos ordinarios de creación y modificación de las demás normas con rango de ley.⁹⁶

La supremacía constitucional como uno de los principios básicos, referido en el artículo 133 de la CPEUM, se establece como “el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, lo que pretende es mantener la constitucionalidad de las leyes”.⁹⁷ Es decir, toda norma jurídica dentro del sistema normativo mexicano y todo acto de autoridad debe de guardar congruencia y operatividad conforme la ley fundamental.

La Constitución de 1917 representó un referente a nivel mundial en materia de derechos sociales, los cuales están plasmados principalmente en el artículo 3, 5, 27 y 123. Este carácter social se concentró a limitar las conductas de los particulares con mayor poder frente a los estratos de la población débil y

⁹⁵ Cfr. Mora Donatto Cecilia “Aspectos históricos jurídicos del problema agrario en México” <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/235/art/art6.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2014.

⁹⁶ Carmona Lara María del Carmen, *El derecho constitucional y el ambiente en las constituciones estatales de México*, IJ, UNAM, México. p. 140

⁹⁷ Garmendia Cedillo Xochitl, Control difuso y control convencional de constitucionalidad, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

vulnerable, es decir patrón-trabajador, latifundista-campesino, y no propiamente una obligación prestacional del Estado.⁹⁸

Respecto al artículo 27, en el cual se instaura la propiedad original, ajustándose a la teoría patrimonialista del estado, según la cual los reyes españoles adquirieron durante la época colonial todos los territorios de las Indias y lo conservaron hasta la independencia, por virtud de la cual el nuevo Estado libre y soberano sucedió a los reyes de España en sus derechos.⁹⁹

Para poder transformar la concentración de la tierra que estaba en manos de cuantos propietarios se decretó que la propiedad territorial sería de la nación mexicana, es decir del pueblo mexicano a través del gobierno, y que de manera sui generis se determinaba propiedad privada y que el Estado determinaría las modalidades de esta. En este mismo artículo se reconoce la propiedad social, es decir los ejidos y la propiedad comunal.

El artículo 27 como originalmente se dispuso en su párrafo tercero prescribe:

"la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación...", así como que se deben dictar las medidas necesarias, entre otros fines, "para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad privada" (artículo 27, hoy reformado).¹⁰⁰

Parece relevante en esta investigación que el Constituyente enfatizó que el Estado tendrá que vigilar y evitar la destrucción de los elementos naturales. Este precepto ha constituido la base estructural de la regulación del medio ambiente, estableciendo el régimen jurídico de aprovechamiento adecuado para la conservación y la distribución de los elementos naturales.

⁹⁸ Mora Donatto Cecilia "Aspectos históricos jurídicos del problema agrario en México" <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/235/art/art6.pdf>

⁹⁹ Cfr. Mora Donatto Cecilia, Op. cit.

¹⁰⁰ Brañes Raúl, *Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina*, PNUMA, México, D.F. 2000. p. 10

Pero la Constitución es dinámica, y si bien determinadas situaciones la originaron, esta debe de corresponder con la realidad política y económica que se encuentra en constante cambio, por lo que se ha modificado y reformado de manera importante en materia ambiental.

Conforme a la creciente preocupación de la degradación ambiental a nivel mundial y de acuerdo al DCNUMH 1972 se hizo patente la intensidad y magnitud de los efectos adversos que podía ocasionar la actividad humana, considerados como daños ambientales, los cuales causan alteraciones y afectaciones en ciclos naturales comprometiendo la existencia del medio ambiente y de los seres humanos. Con lo cual se establecieron principios que serían adoptados por las legislaciones ambientales de muchos países, como México. Estos principios estaban enfocados a detener o aminorar la contaminación, desde la repercusión a los seres humanos. En base a lo anterior, se vuelve indispensable la administración y conservación adecuada del medio ambiente.

Por lo que, en 1971 apareció la primera referencia explícita del medio ambiente en Constitución, en su artículo 73 fracción XVI, la cual dispone la facultad del Congreso de revisar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental adoptadas por el Consejo de Salubridad General.

De esta reforma se promulgó la **Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (LPPCC)** en 1972, con la premisa de vigilar las actividades humanas que originan la contaminación, y evitar efectos negativos en la salud. La aplicación de esta ley correspondía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a través de la Subsecretaria de Mejoramiento al ambiente.¹⁰¹ Aunque la gestión ambiental era marcadamente sectorizada y fragmentada, se implementaba a través de las Secretarías de Recursos hidráulicos, de Agricultura y Ganadería, y la de Industria y Comercio.¹⁰²

¹⁰¹ SEMARNAT, INE La evaluación del impacto ambiental, segunda edición, México, 2012

¹⁰² González Márquez José Juan y Montelongo Ivett, *Historia del derecho ambiental del derecho ambiental en México*, 2da. Edición, UAM-Azcapotzalco, México 1999. P. 27

Dentro del modelo neoliberal se planteó el desarrollo sustentable, tal como lo vimos en el capítulo anterior fundamentó el pensamiento ambientalista y los ordenamientos en la materia. Este modelo conllevó transformaciones y adecuaciones en el sistema jurídico y por supuesto en la Constitución.

Así, para poder asegurar en el futuro el mantenimiento de los recursos y servicios ambientales fue necesario planear las actividades económicas. Sobre esta base se reforma la Constitución en 1983, el artículo 25 del párrafo I y V, el cual establece que bajo la planeación del desarrollo, se va a considerar la conservación del medio ambiente. El texto señala:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.”

Y el párrafo V, establece:

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

Por otro lado, en 1982 se deroga LPCCA, y se crea **Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA)** que prometía ser más vanguardista, pero gran parte de la estructura de la anterior normatividad fue conservada¹⁰³. Lo novedoso de la LFPA fue la incorporación del instrumento de impacto ambiental y la manifestación de impacto ambiental, pero debido a la falta de reglamentación se caracterizó por su inoperancia y su aplicación sectorial seguía vigente.¹⁰⁴

¹⁰³ Brañes, Raúl. Manual de Derecho ambiental Mexicano, 2da. Edición, Fundación Mexicana para la educación ambiental/ Fondo de Cultura Económica, México, 2010. P.114

¹⁰⁴ Carmona Lara Carmen, Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, boletín de Derecho comparado no.67, año XXIII, IJJ-UNAM, 1990.

En posteriores reformas constitucionales se puede identificar una visión más integral del tratamiento del medio ambiente, se reconoce a este como un todo organizado a manera de un sistema¹⁰⁵, la importancia que guarda para vida del ser humano, así como la base prístina para realizar las actividades productivas y sociales. En consecuencia, se vuelve necesario que el medio ambiente mantenga un cierto equilibrio, de ahí se origina el concepto de equilibrio ecológico.

Por consiguiente, el medio ambiente puede soportar ciertos efectos originados por la actividad humana, siempre y cuando no se rebase la capacidad de carga, la cual permite el desarrollo y la regeneración natural del ambiente. Es decir, se vuelve un imperativo controlar la actividad humana para mantener sus efectos dentro de los límites tolerables por el medio ambiente.

Con lo cual, se deriva la obligación del Estado de proteger al medio ambiente, a través dos enfoques el preventivo y el correctivo.¹⁰⁶ Ambos versan en función al daño ambiental,¹⁰⁷ en dos escalas del tiempo, antes y después que se haya producido el daño. En 1987 se realizaron nuevas reformas al artículo 27 y 73. En el artículo 27 tercer párrafo se establece expresamente los enfoques preventivo y correctivo buscando el equilibrio ecológico.¹⁰⁸

“En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;”

¹⁰⁵ Brañes, Raúl. Manual de Derecho ambiental Mexicano, 2da. Edición, Fundación Mexicana para la educación ambiental/ Fondo de Cultura Económica, México, 2010,p. 115.

¹⁰⁶ Cfr. García López Tanía *Derecho ambiental mexicano*, Bosh, Barcelona, 2013.

¹⁰⁷ La definición del daño ambiental no se encuentra como tal en la LGEEPA, pero se entiende como: *toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes*; referida en la Ley Ambiental Protección a la Tierra del Distrito Federal.

¹⁰⁸ González Márquez José Juan y Montelongo Ivett, Historia del Derecho Ambiental en México, 2da. Edición, UAM-Azcapotzalco, México 1999. P. 34

En el artículo 73 fracciones XXIX-G establece la facultad del Congreso de la Unión para:

“Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los municipios en materia de protección al ambiente y de restauración y de equilibrio ecológico”.

Con tales reformas se creó el marco legal en la materia ambiental vigente, a partir de estas se crea la **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**, que estudiaremos más adelante.

Es hasta el año 1999 donde se reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar en el artículo 4° fracción V. El cual se deriva de diversos instrumentos internacionales,¹⁰⁹ entre los cuales es el principio 10 de la Declaración de Río (CNUMAD 1992), estableciendo las bases al respeto de este derecho: tales como el derecho a participación social, el derecho al acceso a la información y el derecho a un recurso efectivo de defensa contra violaciones al ambiente.

La reforma constitucional del artículo 1° en la cual los derechos humanos establecidos en diversas disposiciones internacionales y en la misma constitución se reconocen dentro del sistema jurídico mexicano,¹¹⁰ de ahí la obligación de todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos teniendo en cuenta su indivisibilidad, interdependencia, universalidad y progresividad. Por tanto el derecho a un medio ambiente adecuado se considera como un derecho humano que todas las autoridades tienen que velar por su respeto y protección.

¹⁰⁹ Definición plasmada en el principio 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y en el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o de junio de 2011.

Posteriormente se reforma el párrafo V del artículo 4,¹¹¹ quedando:

“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”.

Con tal reforma se establece la obligación expresa del Estado de respetar tal derecho, así como la condición correctora y sancionadora por la actualización del daño ambiental.

Ahora bien, el derecho a un medio ambiente protege tanto intereses colectivos como difusos, como interés difuso entendemos:

- ✓ se refieren a los intereses de una colectividad, que no siempre está debidamente determinada, ni que tienen relaciones jurídicas establecidas.
- ✓ son intereses no cuantificables, ni susceptibles de apropiación como el aire, sol, el bienestar.
- ✓ satisfacen necesidades básicas y no básicas de una pluralidad de personas.
- ✓ El elemento que cohesiona a la colectividad es la pertenencia territorial.
- ✓ Son intereses que pertenecen a toda la especie humana, pero a través de la conciencia del reconocimiento de tal derecho es como se puede hacer exigible.

Si bien, el interés último tutelado del derecho a un medio ambiente sano reside en la vida, se debe de garantizar la preservación del medio ambiente para una calidad de vida digna.¹¹²

¹¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2012.

¹¹² Cfr. Carmona Lara María del Carmen, El derecho al medio ambiente: defensa de los intereses difusos en el derecho ambiental internacional: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14_10.pdf

El derecho al medio ambiente va de la mano con el derecho a la obtención de información oportuna, idónea y necesaria; la comunidad al conocer el riesgo en que se encuentra y saber el grado de vulnerabilidad de sus derechos ante las posibles afectaciones al medio ambiente, esta podrá actuar y participar en la toma de decisiones para poder prevenir los efectos negativos sobre el medio ambiente. El goce de este derecho presupone el respeto de otros derechos como la integridad personal, derecho a la vida, derecho a la salud, entre otros¹¹³.

Ante este derecho, el Estado mexicano tiene obligación de:

- Prevenir las violaciones, abstenerse de incurrir en conductas que puedan entrañar el riesgo de afectar irreversible o gravemente este derecho. Debido a esto el Estado diseña normas encaminadas a controlar o evitar que la actividad humana pudiera generar algún daño ambiental¹¹⁴ y ponga en riesgo la continuidad de procesos naturales.
- Garantía de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen y ejerzan el derecho de manera plena. El Estado está obligado a la apertura de espacios de participación de las comunidades en las decisiones que afecten o tengan un impacto donde habitan. Así como la creación de remedios procesales para la defensa del ambiente.

Del derecho al medio ambiente se desprende que el principio precautorio, el cual consiste en que los Estados deben de tomar medidas de precaución para prevenir, o reducir al mínimo los efectos adversos para el medio ambiente, aún sin plena evidencia científica. Este principio ha sido contemplado en diversos instrumentos como en el principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹¹³ Recomendación 1/2011 Comisión Derechos Humanos del Distrito Federal, 20 de enero del 2011.
http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2011/Reco01_2011b.pdf

¹¹⁴ Entendiendo como daño ambiental: “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes” art. 5 de la LPTDF.

Sobre esta base se presupone “la identificación de una situación de peligro (derivada de una actividad) de daño grave e irreversible, pero sin tener la certidumbre científica sobre esto”.¹¹⁵

2.1.2. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En 1988 se publica la **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente** LGEEPA, reglamentaria de los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G constitucionales. Esta ley estableció una perspectiva integradora, pues no sólo abarcó temas de contaminación ambiental, sino de administración y conservación de los recursos naturales¹¹⁶, de esta manera se consideró la complejidad ambiental, en cuanto a las relaciones recíprocas e interdependientes de los elementos del medio ambiente y cada uno de sus procesos.

La LGEEPA tiene una naturaleza jurídica de ley marco, es decir se sobrepone a los ordenamientos existentes que versan sobre materias específicas como la Ley Forestal. Esta ley marco prevalece sobre leyes especiales y constituye un modelo sobre legislaciones estatales ambientales.

Antes de la emisión de la LGEEPA el régimen de la gestión ambiental era especialmente centralizado, es decir todas las facultades en la materia estaban conferidas a la Federación. Sin embargo, hubo un proceso de descentralización conforme la importancia de las actividades que se le asignaba a cada sector, puesto que se establecieron materias exclusivas a la Federación y a los Estados las materias residuales.

Asimismo se estableció que en el supuesto una misma materia estuviera conferida a dos o a más órganos de gobierno, las facultades deben de ejercerse de manera

¹¹⁵ El principio de precaución en el Derecho Internacional ambiental, más referencias en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3013/7.pdf>

¹¹⁶ Brañes Raúl, op. cit. p. 115.

coordinada a través de la concurrencia¹¹⁷. Para el caso del Distrito Federal se disponía un régimen especial, pero en la reforma de 1996 se homologa al tratamiento como los demás Estados.

En la LGEEPA de 1988 se introdujo un capítulo específico en materia de los instrumentos de política ambiental, se incorporó la denuncia popular, las sanciones administrativas y se tipificó cinco delitos ambientales.

En 1996 se reforma la LGEEPA de tal forma, que tres cuartas partes fueron modificadas. Entre los cambios más sobresalientes fue la creación y ampliación de nuevos espacios para la participación social, así como procedimientos para la consulta pública y se estableció el derecho a la información ambiental.

La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) era la autoridad encargada de las atribuciones en materia ambiental conferidas a la Federación, así como de dictar la política ambiental nacional. Este organismo se origina con el objetivo de contar con una institución integradora que coordinara todas las demás instancias que habían sido parte de la gestión ambiental.¹¹⁸

La SEMARNAP se transforma en la Secretaria de Medio ambiente y Recursos Naturales en el año 2000, donde se desincorporó el sector pesquero y se fortaleció sus tareas de investigación ambiental.

Actualmente la LGEEPA se compone de 204 artículos, seis títulos; el primero: capítulo I (nociones generales), capítulo II (distribución de competencias), capítulo III (política ambiental), capítulo IV (instrumentos de la política ambiental). El segundo título versa sobre biodiversidad, el tercer título establece el aprovechamiento sustentable de los elementos naturales: agua, suelo y recursos no renovables. El cuarto título se refiere a la protección del ambiente; título quinto, sobre la participación social e información ambiental, título sexto medidas de control y de seguridad y sanciones.

¹¹⁷ ibídem, p. 130

¹¹⁸ SEMARNAT, op. cit. no. 52

El objeto de la LGEEPA es propiciar el desarrollo sustentable, dispuesto en el artículo primero de la misma. La protección el medio ambiente se encuentra regulado en la misma, de la cual se derivan dos vertientes una preventiva y la otra correctiva, con sus respectivos instrumentos y medidas para aplicarlas. Desde enfoque preventivo, se reconoce y se valora que el medio ambiente aporta tanto bienes como servicios ambientales, con lo cual se busca mantener el equilibrio ecológico como un marco de referencia deseado fuera de daños ambientales graves que pudieran afectar ciclos de recuperación y regeneración, con base en lo anterior, este enfoque constituye:

- *Conservación*: se caracteriza por la exclusión del establecimiento humano para el resguardo de la diversidad biológica y de los recursos naturales.

Se lleva a cabo la conservación a través de instrumentos preventivos, de resguardo de ecosistemas, por ejemplo el gobierno determina áreas de relevancia natural para poder protegerlas de actividades humanas que las puedan poner en riesgo, a lo cual surgen las figuras de Áreas Naturales Protegidas, estas son zonas terrestres o acuáticas representativas de diversos ecosistemas del país.

- *Preservación*: no excluye la actividad humana, pero si la minimiza y establece el aprovechamiento racional de los recursos naturales, a través de planes de manejo, tales como las Unidades de Manejo Ambiental UMAS.

Conforme al art. 3 de la LGEEPA, la preservación es definida como:

“El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;”

Respecto a la vertiente correctora, en los supuestos que el daño ambiental ya ha sido producido, busca restablecer el equilibrio ecológico, con lo cual se deriva:

- ✓ *Medidas correctoras*: una vez que ya se ocasionó una alteración significativa al medio ambiente, se busca reparar y restablecer las condiciones anteriores al daño ambiental. Aquí se encuentra el principio *el que contamina paga*, algunos autores señalan que se resuelve parcialmente el problemática ambiental, ya que esta se traslada a otros medios y a futuras generaciones¹¹⁹.
- ✓ *Medidas compensatorias*: sino es posible la restauración del medio ambiente, ya que muchos daños son de imposible o difícil reparación, en estos casos se compensa a los sujetos afectados.

Dado que en la legislación ambiental encontramos instrumentos preventivos, correctivos y compensatorios. Nuestro interés versa sobre los instrumentos preventivos, los cuales se encuentran en el capítulo IV, sobre los instrumentos de política ambiental, estos son:

- Planeación ambiental
- Ordenamiento ecológico del Territorio
- Instrumentos económicos
- Regulación de asentamientos humanos
- Evaluación de impacto ambiental
- Normas Oficiales mexicanas

2.2.-Competencia del Distrito Federal

2.2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Desde 1884 se estableció el Distrito Federal fuera sede de los Poderes Supremos de la Federación conforme la CPEUM. La Federación estaría a cargo de su gobierno y administración.

¹¹⁹ Romero Lankao Patricia. Política ambiental mexicana, UAM-Xochimilco, México, 2011 p. 94

La Constitución de 1917 confirmó el régimen político del Distrito Federal y estableció que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependería del Presidente de la República. Se configuró leyes orgánicas para la administración local, que dispusieron que el Distrito Federal se compondría por doce delegaciones, posteriormente se conformaron las dieciséis delegaciones.

Es hasta las reformas constitucionales de 1993, donde se establece que el gobierno lo ejercerían órganos locales es decir: la Asamblea de Representantes, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo a la Asamblea se le asignó sólo determinadas facultades para legislar en determinadas materias, entre ellas la preservación y protección ecológica. A pesar de que se considera al Distrito Federal como otro Estado de la República, este no ha podido legislar sobre el fundamento normativo que lo sustenta. Ya que el Congreso de la Unión quedo facultado para dictar el Estatuto de Gobierno, que fue sustituido por el último Estatuto publicado en 1994.

El Distrito Federal al ser la sede de los Poderes de la Unión, lo coloca en una situación “sui generis”, pues el gobierno del Distrito esta a cargo de los órganos locales y de la Federación, conforme la distribución de competencias conferida en el artículo 122 constitucional¹²⁰.

La administración pública del Distrito Federal cuenta con órganos políticos en cada demarcación territorial, denominadas Delegaciones, conforme al artículo 104 del Estatuto de gobierno. Los jefes delegacionales tendrán competencia dentro de sus jurisdicciones en cuanto al gobierno, administración, asuntos jurídicos, entre otros.

En el artículo 118 en la fracción IV establece que la Asamblea Legislativa establecerá los sistemas de dirección, coordinación y descentralización en la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico

¹²⁰ Cfr. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho administrativo, Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México 2004. p.667-703

2.2.2. Ley Ambiental del Distrito Federal

En relación con el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 7 y 8 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), así como el artículo 118, fracción IV, se expidió en 1996 la **Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF)** la primera legislación propiamente ambiental. Esta fue abrogada en el año 2000, quedando la misma denominación. A lo largo de 14 años ha sufrido diversas reformas y adiciones, la última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal data del 13 de septiembre del 2013, la cual modificó su denominación a la **Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (LAPTDF)**.

La LAPTDF cuenta con 226 artículos distribuidos en siete Títulos que tratan, de manera sucesiva, de disposiciones generales; de las autoridades ambientales; de la política de desarrollo sustentable; de la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; de la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental; de los prestadores de servicios ambientales; y de las medidas de control, de seguridad y sanciones.

La legislación ambiental se ha caracterizado por sus rezagos en la actualización de instrumentos jurídicos, tal como el Reglamento vigente, el cual se derivó de la anterior LADF, que data de 1997.

El régimen jurídico ambiental en el Distrito Federal, esta integrado por tres tipos de legislaciones¹²¹:

- a) *Legislación propiamente ambiental*: objeto principal es el de ordenar, administrar y proteger el medio ambiente, en este caso sería la LADF.
- b) *Legislación de relevancia ambiental sectorial*: no hay una visión global del medio ambiente, se protege de manera particular elementos naturales o algunas actividades para proteger el medio ambiente, tal como: Ley

¹²¹ Clasificación propuesta por Brañes Ballesteros, op. cit. p. 110.

General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; y la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

- c) *Legislación de relevancia ambiental casual*, no tienen propósitos ambientales, pero indirectamente regula conductas que inciden el medio ambiente. Por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley de vivienda del Distrito Federal, entre otras.

La LAPTRDF dispone los lineamientos en que se basa la política ambiental en el Distrito Federal, los instrumentos para aplicarla, así como las facultades de las autoridades en la materia.

En el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se determinan las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), a esta le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.

Por tal motivo, el Estado a través de la normatividad establece los límites a la actividad y quehacer humano que pudieran rebasar la capacidad de carga del medio ambiente,¹²² y así poner en riesgo la supervivencia del mismo y de la propia especie humana.

Los instrumentos preventivos permiten reconocer la viabilidad de la planeación o del proyecto puntual, sirven como modelo sistemático de actuación, que se elabora anticipadamente para encausarla en la toma de decisiones a nivel gubernamental.¹²³

Los instrumentos preventivos más utilizados han sido la Planeación y el Ordenamiento Ecológico del Territorio, estos tratan de estructurar y organizar todas las actividades humanas mediante los estudios científicos previos de la calidad ambiental con el fin de permitir o prohibir la realización de actividades que

¹²² Entendiendo como la sensibilidad de los factores ecológicos del ecosistema y sus componentes a los efectos antropogénicos (contaminación)... en términos de recreación, es la cantidad de uso de un área de recreación que pueda mantenerse sin pérdida de calidad.

¹²³ García López Tania, op. cit. p.213

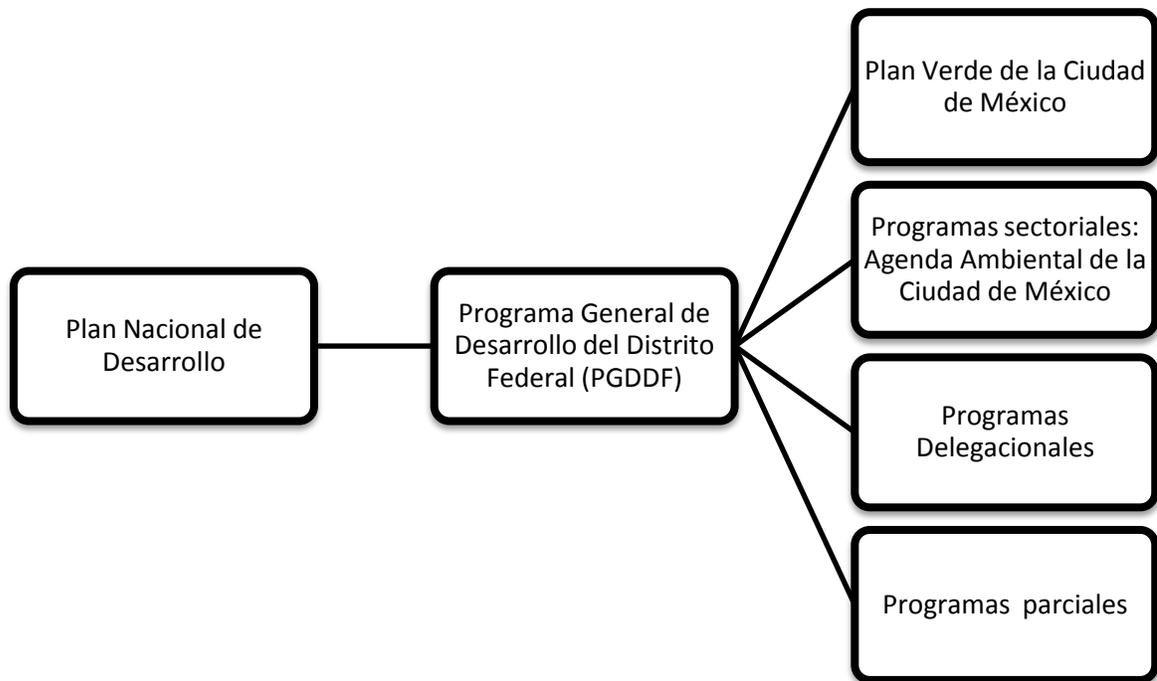
transformen al medio ambiente urbano; conforme a la aptitud del soporte territorial, condiciones sociales, culturales e históricas. Es gracias a estos instrumentos se define el grado de interacción entre los humanos y el ecosistema, la magnitud y escalas de proyectos que impactarán sobre el medio ambiente.

2.2.3.1. Planeación ambiental

Desde la visión del desarrollo sustentable la planeación surge con el fin de conservar los elementos naturales, para su aprovechamiento en el presente y a largo plazo para futuras generaciones. El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 26 apartado A, el cual dicta que “el Estado organizará un sistema planeación democrática del desarrollo nacional”, conforme al artículo 11 de **Ley de Planeación del Distrito Federal**.

Los planes se encuentran en niveles de decisión estratégicos, pues constituyen un conjunto de objetivos coordinados y programados para la implementación de las políticas públicas. Se requiere de un sistema de planeación integrado por programas, que a su vez se materializan en el conjunto de proyectos en un área determinada.

Para el caso del Distrito Federal la planeación ambiental se lleva a cabo conforme a los siguientes instrumentos:



Esquema 1. Sistema de planeación ambiental del Distrito Federal, creación propia.

El Jefe de Gobierno emite el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), el cual contendrá las directrices del desarrollo social, económico, sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial. A partir de tales prescripciones se planea la política económica y social. El jefe delegacional formulará su propio programa delegacional, en el que se precisan las políticas, estrategias del PGDDF conforme a las particularidades sociales, ambientales, económicas para su demarcación territorial.

La Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal emite los programas sectoriales; en cuanto a los programas parciales se derivan de las disposiciones de los programas delegacionales, son aplicables a zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características.

2.2.3.2. Ordenamiento Ecológico del Territorio

El Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) aparece en la legislación mexicana hasta los años ochenta, implementándose en la LGEEPA como instrumento de la política ambiental. La planeación territorial se divide en dos, por un lado la planeación urbana y por el otro lo rural, en lugar de integrar el ordenamiento ecológico en un solo sistema de planeación.¹²⁴

Por lo que, se identifica dos tipos de uso suelo, el de conservación y suelo urbano. El OET se avoca al suelo de conservación, terrenos de área rural, que incluye a los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades.

El Ordenamiento Territorial se fundamenta el artículo 27 Constitucional, tercer párrafo, segunda parte, el cual establece:

“se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

El OET está contemplado del artículo 28 al 35 de la de la LADF. Este instrumento es el diagnóstico y la caracterización de la naturaleza de los ecosistemas existentes; a través del cual, se identifican la relación entre los seres humanos y su medio ambiente; se decreta los lineamientos para la preservación, se establece que áreas se van a conservar y las estrategias a seguir. Todo lo demás que no este sujeto a conservación, es viable para ser apropiado o para el establecimiento del uso urbano. También abarca la restauración de superficies o elementos dañados y el aprovechamiento de los recursos naturales.

¹²⁴ Antonio (coord.)“Ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas” SEMARNAT, México 2006: <http://era-mx.org/biblio/Azuela2006.pdf>, Consultado el 2 de junio de 2014.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio se establece a través de los programas de ordenamiento del territorio, los cuales son:

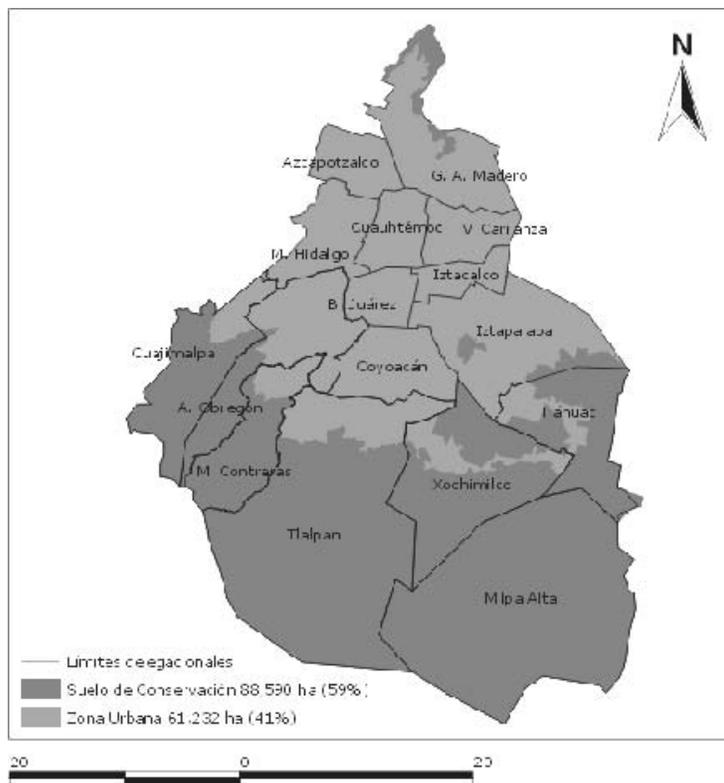
- General del territorio
- Regionales¹²⁵
- Locales
- Marinos

Los programas de ordenamiento del territorio se deben de ajustar al Sistema Nacional de Planeación, de tal manera que los lineamientos sean congruentes, para servir de marco a las acciones y decisiones gubernamentales.

Este instrumento de la política ambiental a pesar de ser vanguardista, ha sido poco desarrollado en nuestro país, se cuenta con poca actualización. En el Distrito Federal el último Programa General de Ordenamiento Ecológico PGOE data del 2000.¹²⁶ En este encontramos las diversas zonas del suelo de conservación: agroecológica, agroecológica especial, agroforestal, agroforestal especial, forestal de conservación, forestal de conservación especial, forestal de protección y forestal de protección especial. En el siguiente mapa podemos observar que el suelo de conservación ocupa mayor superficie que el suelo urbano.

¹²⁵ Programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México.

¹²⁶ Publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 1 de Agosto del 2000.



Mapa 3. Usos de suelo en el D.F. CORENA, Sistemas de Información Geográfica.

A falta de un instrumento vigente que abarque la dimensión y la complejidad territorial del Distrito Federal, la autoridad se apoya en los Programas de Desarrollo Delegacionales para la toma de decisiones, de los cuales existe un apartado de la ordenación territorial. Sin embargo, tal situación provoca una parcial y fraccionada gestión ambiental.

Una de las críticas más comunes a este instrumento es la fragmentación de la planeación del suelo de conservación al suelo urbano, supone un debilitamiento del planeación territorial en su conjunto.¹²⁷ Pues realmente son dos ámbitos que muy difícilmente se desvinculan entre sí. Otra debilidad la constituye la falta de claridad cuando se refiere a reglas obligatorias o cuando expresa recomendaciones.

¹²⁷ Azuela de la Cueva Antonio, Cancilio Aguilar y otros, El Ordenamiento Ecológico del Territorio en México, SEMARNAT, 2006. p. 222

2.2.3.3.- Normas ambientales en el Distrito Federal

Las normas ambientales son una herramienta que permite a la autoridad ambiental establecer requisitos, especificaciones, lineamientos que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas para el aprovechamiento de recursos naturales y el desarrollo de actividades económicas. El organismo encargado de la creación y modificación de normas ambientales es la Secretaría de Medio Ambiente a través del Comité de Normalización Ambiental del Distrito Federal (CONADF).¹²⁸

Este instrumento se encuentra regulado del artículo 36 al 46 de la LADF, se establece que las normas ambientales pueden determinar requisitos, condiciones y límites más estrictos que los previstos en las Normas Oficiales Mexicanas, siempre que sean competencia local.

2.2.4.-Evaluación de impacto ambiental

2.2.4.1.-Origen y evolución del EIA

La Evaluación de impacto ambiental se origina con el fin de anticipar los efectos negativos de la acción humana sobre el entorno físico. Es uno de los instrumentos más utilizados y de mayor relevancia en el derecho ambiental, plasmado por primera vez en Estados Unidos de Norteamérica en 1969, conforme la Ley sobre Política Nacional Ambiental (National Environmental Policy Act, NEPA), se reguló la figura llamada environmental impact assessment, *“consistía en que el oficial público responsable declaraba el impacto ambiental cuando estima estar frente a una acción federal que puede afectar de manera significativa o que afecta significativamente la calidad del ambiente humano”*.¹²⁹

¹²⁸ Secretaría de Medio Ambiente <http://www.sedema.df.gob.mx/sitios/conadf/index.php?op=funciones>
Consultado el 6 de mayo de 2014.

¹²⁹ Brañes, Raúl, op. Cit. p.229

Las actividades que estaban sujetas a evaluación eran las operaciones estrictamente públicas, primero a nivel de proyectos precisos y después se adiciona la evaluación a nivel de programas y proyectos de ley, hasta ampliarse al estudio a proyectos privados.

Este instrumento pretendía modificar las estructuras de decisión, se establece un enfoque sistemático e integral de valoración científica y social sobre el impacto ambiental que ocasionaría un daño significativo e irreversible¹³⁰. Las principales dificultades que se presentaron fueron la determinación del ámbito material de aplicación, y la determinación del contenido obligatorio de los estudios de impacto ambiental.¹³¹

No existía una autoridad única para la autorización del instrumento, si no confluían un gran número de agentes, desde Agencias públicas, la Agencia para la protección ambiental, hasta la participación de la ciudadanía. Sin embargo, una sola de las Agencias era responsable de la elaboración de estudio de impacto ambiental, tratándose de acciones federales. En caso de proyectos privados se delegaban los estudios a promotores privados, donde las Agencias federales introducían modificaciones que estimaran convenientes.

La NEPA introdujo una fórmula de participación ciudadana durante el proceso de evaluación, llamada *scoping*, la cual consiste en tomar en cuenta la participación a nivel institucional y público. Se profundiza aún más la participación en el proceso de audición pública *public hearing*, se basa en un debate público donde interceden todas las partes, asegurándose que todos tengan los documentos relativos al proyecto en cuestión.

Este instrumento se incorporó ágilmente en Europa, siendo Francia el primero en adoptarlo con la Ley sobre la Protección de la Naturaleza. El 8 de mayo de 1979 mediante una recomendación formulada por la OCDE sobre evaluación de

¹³⁰ Rosa Moreno Juan, Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto ambiental, Trivium editorial, España 1993. p.64

¹³¹ *ibídem* p. 68

proyectos con impacto significativo sobre el ambiente, la cual considera la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de la planificación y toma de decisiones. Se introduce la información ambiental al público y la formulación de medidas prácticas para la participación de los sujetos afectados directa o indirectamente durante el proceso de decisión.¹³²

La Declaración de Estocolmo de 1972 no menciona como tal a la EIA, pero si principios que la fundamentan en cuanto a la planificación del desarrollo¹³³. En cuanto a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Brasil, de la cual se derivaron: la Agenda 21, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre diversidad biológica y la Declaración de Río.

En la Agenda XXI en el capítulo 35, establece la importancia de la relación entre ciencia y desarrollo sostenible, de manera que “una de las funciones de las ciencias debe ser la de suministrar información para permitir una mejor formulación y selección de las políticas relativas al medio ambiente y al desarrollo en el proceso de adopción de decisiones.”¹³⁴

En cuanto la Declaración de Río que contiene 27 principios, algunos de los cuales comprenden el compromiso de los países de introducir ciertos instrumentos, entre ellos la EIA, el cual refiere en el principio 17:

“deberá emprenderse una evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un efecto negativo considerable en el ambiente y que este sujeto a una decisión de una autoridad nacional competente”.¹³⁵

¹³² Cfr. García Lopez, op. Cit. p. 216-217

¹³³ Santos de los, Ezequiel, *Impacto Ambiental: una herramienta para el desarrollo sustentable*, AGT editor, México, 2009.p.23

¹³⁴ Agenda 21, Río de Janeiro Brasil, 14 de junio de 1992.

¹³⁵ Declaración De Río Sobre Medio Ambiente Y Desarrollo. fue firmada por México en la Cumbre de Río de 1992.

En Latinoamérica los sistemas jurídicos también han recogido este instrumento a través de las leyes generales sobre la materia como uno de los principales instrumentos para llevar a cabo la política nacional y en otros casos ha sido incorporada en leyes especiales¹³⁶.

En el ámbito nacional, la primera ley relacionada con la protección ambiental fue la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, estableció un antecedente a la EIA, es decir obligaciones por parte de las autoridades, las cuales se exponen en el artículo 6:

“las secretarías de Estado competentes deberían...estudiar, planificar, evaluar y calificar todos los proyectos o trabajos relacionados con desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental”.

Desde el enfoque de la prevención de la contaminación ambiental, se prevé el estudio de proyectos especificados anteriormente.

La Ley de Obras públicas de 1980¹³⁷ y su reglamento el cual establecía que las obras públicas deben tomar todos los pasos necesarios para evitar el daño ambiental.¹³⁸ Si bien, esta ley no es propiamente ambiental se resalta la visión planificadora y preventiva, muy similar a la evaluación de impacto ambiental. Se encomendaba a las dependencias coordinadoras de sector la tarea de verificar que los programas hayan previsto los impactos ecológicos que se generarían con la consecución de obras¹³⁹.

En 1982 con la creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con la emisión de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA)¹⁴⁰

¹³⁶ Brañes Raúl, op. cit. p.217

¹³⁷ Publicada en el diario oficial el 30 de diciembre de 1980.

¹³⁸ García López Tania, op. Cit. p.218

¹³⁹ Cfr. Se privilegiaba como hoy, el desarrollo económico y la realización de obras sobre la prevención y afectaciones ambientales. López Tania, Op. Cit. p. 68

¹⁴⁰ Publicada en el DOF el 11 de enero de 1982.

se inserta la evaluación de impacto ambiental como instrumento que conocemos hoy en día, en el artículo 7:

“los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental que exceda los límites mínimos previsibles marcados en los reglamentos y las normas, deberán de presentarse a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que esta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas, preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento”.

La Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGIRA) de la Subsecretaría de Ecología fue la instancia encargada de revisar y resolver la aprobación, modificación o rechazo de los proyectos de obras públicas o de particulares que pudieran producir contaminación o deterioro ambiental.

Para llevar a cabo esta labor se integraron tres instrumentos de evaluación:

- a. Aviso de Proposición de Acción (APA);
- b. Manifestación Preliminar de Impacto Ambiental
- c. Manifestación de Impacto Ambiental, que a diferencia de los instrumentos con los que se cuenta actualmente, se presentaba en una sola modalidad.¹⁴¹

Es hasta 1988 que se considera la EIA propiamente como instrumento de gestión ambiental al ser incluida en la Ley General del Equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA). Hay una mayor especificación en la materia de impacto ambiental, se dieron a conocer los instructivos para elaborar los informes preventivos, asimismo las manifestaciones de impacto ambiental en sus modalidades general, intermedia y específica. Por lo que, hubo un aumento en el número de proyectos atendidos.

¹⁴¹ Instituto Nacional de Ecología, Op.cit p. 42

No se contempló un concepto como tal de la EIA, pero el artículo 28 de la LGEEPA dictaba:

“La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del gobierno federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencia que señala esta ley...”.

La SEDUE mantenía la atribución de evaluar el impacto ambiental y adquiría otras, como la de expedir y formular normas técnicas y criterios ecológicos, estos a su vez fueron considerados como instrumentos de la política ecológica nacional¹⁴². Se contaba con el Registro Nacional de Prestadores de servicios en materia de Impacto Ambiental, los prestadores estaban obligados a estar inscritos por medio de la SEDUE, de lo contrario no se reconocería la validez de los estudios¹⁴³.

Empero, otras instituciones como la Secretaria de Salubridad y Asistencia a través del Instituto Nacional de Salud pública prosiguieron con sus actividades relacionadas con el ambiente y la salud humana. Así como el Instituto del Petróleo realizó impactos ambientales generados por la explotación petrolera.

Además correspondía a la Subsecretaría de Ecología realizar los actos de inspección y vigilancia para verificar en cualquier momento que las obras o actividades se estuvieran realizando o se hubieran realizado de conformidad con lo dispuesto en las autorizaciones respectivas.

Entre los inconvenientes del procedimiento anterior destacaba la ambigüedad en el establecimiento del tipo de obra o actividad que requería su aplicación, así como la falta de procedimientos administrativos claros y mecanismos de

¹⁴² Instituto Nacional de Ecología, Op.cit. p. 17

¹⁴³ Instituto Nacional de Ecología. Op.cit. p 34

participación social que otorgaran transparencia y certidumbre a los procesos de decisión.

En 1996 la LGEEPA se modifica en cuanto a la EIA:

- Aumento en la cantidad de artículos referentes a la evaluación de impacto ambiental.
- Aumento del listado de materias que le corresponde al gobierno federal evaluar.
- En la Ley de 1988 se mencionaba en su artículo 32 el establecimiento de un padrón de prestadores de servicios que realizaban estudios de impacto ambiental¹⁴⁴, pero desapareció en las reformas de 1996.
- Se amplía la descripción de procedimientos de participación pública.

Dentro de las modificaciones de la LGEEPA quedó definida la EIA en los artículos 28 y 30, el artículo 28 dispone:

“La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.”

Con lo cual, encontramos que el objetivo del instrumento en estudio es evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el medio ambiente, queda definido el principio el que contamina paga y el enfoque preventivo.

¹⁴⁴ “Los prestadores de servicios tenían la obligación de pagar a la Federación para que esta reconociera la capacidad de una persona física o moral para realizar estudios de impacto ambiental, así como para conocer el dictamen oficial en materia de impacto ambiental”. Gil Corrales Miguel. Crónica Ambiental. Gestión pública de la política ambiental en México, Fondo de Cultura Económica, México, 2007. P. 35

Fue hasta el año 2000 cuando se aprobó un nuevo Reglamento derivado de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que abrogó al anterior reglamento, emitido en junio de 1988.

En el reglamento mencionado, se reducen las modalidades de la Manifestación de Impacto Ambiental, anteriormente se consideraban tres —general, intermedia y específica—y en la actualidad sólo se contemplan dos: la particular y la regional. Se establecen procedimientos claros y particulares para la el dictamen de los informes preventivos y las manifestaciones de impacto ambiental.

Se introducen los conceptos más avanzados en las metodologías de evaluación del impacto ambiental, como son la evaluación del impactos acumulativos, sinérgicos y residuales, así como la evaluación regional de varios proyectos o de uno solo, cuando éste pueda tener un impacto de gran alcance territorial.

“Impacto ambiental acumulativo: El efecto integral, en el ambiente o uno de sus elementos, que en escala temporal y espacial, resulta del incremento de los impactos ambientales de acciones particulares;

Impacto ambiental sinérgico: El efecto que sobre el ambiente o uno de sus elementos, resulta de la interacción temporal y espacial, de más de un impacto ambiental, el cual puede adquirir valores de significancia o relevancia que rebasa las estimaciones hechas sobre los efectos particulares o su simple acumulación;

Impacto ambiental significativo o relevante: Aquél que una vez ponderado en términos de su magnitud, extensión e importancia, se estima que afecta negativamente los ecosistemas, sus elementos o la salud, en virtud de que impide la existencia y desarrollo natural del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.”

Se promueve una participación más activa de la sociedad mediante el procedimiento para realizar consultas públicas y reuniones públicas de información en las que se analiza un proyecto de desarrollo que está sujeto al procedimiento de evaluación.

Se indican las medidas de seguridad que deben acatar los promoventes y se especifican las medidas de inspección que realizará la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento.

Cabe mencionar que la regulación de la EIA se encuentra en las normas más específicas como lo son las Normas en materia de impacto ambiental, siendo instrumentos de política ambiental. Los cuales regulan subestaciones eléctricas, líneas de transmisión, perforación de pozos petroleros, prospección sísmológicas, ductos en derechos de vías terrestres existentes y exploración minera directa.

Actualmente la EIA esta incluida en la legislación ambiental de todas las entidades federativas¹⁴⁵ en un título referente a los instrumentos de política ambiental en el que se establece de manera general que su objetivo es evitar o reducir al mínimo los efectos negativos y prevenir futuros daños al ambiente y a recursos naturales.

En el Distrito Federal la primera vez que se encuentra contenida la EIA fue en la Ley Ambiental de 1996. En la legislación vigente, la EIA quedó establecida en el capítulo VI, del título tercero, del art. 44 al 61. El artículo 44 la define como:

“el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”

¹⁴⁵ Conforme a la CPEUM en su art. 133 dispone que las entidades federativas son estados libres y soberanos que pueden crear su legislación, y de ella se deriva que pueden crear su propia legislación ambiental. CEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 con la última reforma publicada el 10 de febrero de 2014 <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/1.htm>, consultada el 13 de abril de 2014.

De lo anterior señalamos:

1.- El objeto de la evaluación se debe de aplicar a proyectos definidos y sobre un sitio específico para poder determinar los posibles desequilibrios ecológicos que este causaría.

2.- Como segundo aspecto señala que es un procedimiento de evaluación y por lo tanto de valoración de la información que se va allegar la autoridad por la presentación de una manifestación de impacto ambiental que formulará la parte promotora sobre una actividad, programa u obra futura quedando delimitada por el territorio del Distrito Federal.

Cabe hacer una precisión, si bien la legislación no hace una diferenciación evidente entre el concepto impacto ambiental y el daño ambiental, se podría entender como parecidos, sin embargo son diferentes, ya que en el artículo 5 de la LADF dispone que el daño ambiental es “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes”. Y el impacto ambiental es “la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza”.

El impacto es el efecto negativo o positivo que se origina por la actividad humana o el ambiente, en cambio el daño siempre constituye un efecto negativo, se presenta como una destrucción al ambiente. Toda actividad humana genera un impacto negativo o positivo sobre el ambiente, pero no toda actividad humana origina un daño ambiental. Por lo que, la evaluación se lleva a cabo sobre la previsión del impacto que vaya a causar un proyecto o una actividad humana específica, y si esta constituye un riesgo de un probable daño al ambiente.

En cuanto a las modalidades de los estudios de impacto ambiental que se encuentran en el artículo 44 son:

1. Manifestación ambiental estratégica
2. Manifestación de impacto ambiental específica

3. Manifestación de impacto ambiental general
4. Informe preventivo
5. Estudio de riesgo ambiental
6. Declaratoria de cumplimiento ambiental

Cabe destacar que la Declaratoria de cumplimiento ambiental y la Evaluación ambiental estratégica EAE fueron figuras incorporadas en las modificaciones del 2011¹⁴⁶, la cual estudia el diagnóstico de las condiciones ambientales y sociales para resolver sobre la viabilidad ambiental de los planes y programas diseñados en la administración pública, con un tiempo de respuesta de 15 días.

La EAE aplica para planes o programas que se que se pretendan realizar en Suelo de Conservación, consideren un conjunto de obras o actividades que se pretendan desarrollar en suelo urbano, que se encuentren establecidas en un plan o programa de desarrollo urbano y sobre un conjunto de obras y/o actividades que pretendan realizarse en un Área Natural Protegida y/o áreas de valor ambiental determinada¹⁴⁷.

Ahora bien desde 1996 a nivel federal se regula la figura de la EAE, aunque no se haga mención expresa, puesto que en el artículo 32 dispone:

“en el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, deberán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada”.

¹⁴⁶ Reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de abril de 2011.

¹⁴⁷ Capítulo II del Acuerdo que establece el listado de Obras y Actividades que requieren autorización de Impacto Ambiental, las modalidades para su evaluación y los formularios e instructivos aplicables publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Algunas de las actividades contempladas en el artículo 28 son obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, industria del petróleo, minería, residuos peligrosos y radiactivos, aprovechamientos forestales entre otros.

En la LGEEPA aparece una obligación que cualquier programa que contenga las actividades antes mencionadas se someta a la autorización en materia de impacto ambiental, pero en el artículo 23 del Reglamento de la LGEEPA en materia del impacto ambiental señala que las autoridades locales o municipales competentes podrán o no, es decir que no es una obligación, presentar los planes o programas para que se lleve a cabo la EIA del conjunto de dichas obras.

El segundo párrafo del mismo artículo indica que se llevara a cabo tal procedimiento a través de una manifestación de impacto ambiental en su modalidad regional.

A pesar de que la regulación de la EAE a nivel Federal y local (Distrito Federal) solamente aplica para ciertos programas, su aplicación ha sido mínima.¹⁴⁸ Por lo que no ha constituido un instrumento jurídico que fortalezca el sistema de planeación ambiental.

¹⁴⁸ En la SEMARNAT en el periodo 2000-2009 sólo 4 se evaluaron en los términos de los artículos 32 de la LEGEEPA y 23 del REIA. Ahumada Cervantes Brenda, et. al. Beneficios potenciales de la evaluación ambiental estratégica en la planeación del desarrollo en México, caso de estudio el Programa Nacional de infraestructura 2007-2012, revista de Investigación ambiental, México 2011, p. 5-17

2.2.4.2-Naturaleza jurídica de la EIA

La EIA tiene una naturaleza jurídica preventiva en el que mediante aspectos técnicos de diversas índoles, desde lo ambiental, social, geológico, entre otras disciplinas, se elabora un diagnóstico de posibles impactos que tendrán los proyectos u obras sobre el medio ambiente¹⁴⁹.

Este instrumento constituye un factor clave para la toma de decisiones, para que las autoridades competentes puedan tener una información más certera sobre los posibles impactos que se producirán al ejecutar una obra o proyecto.

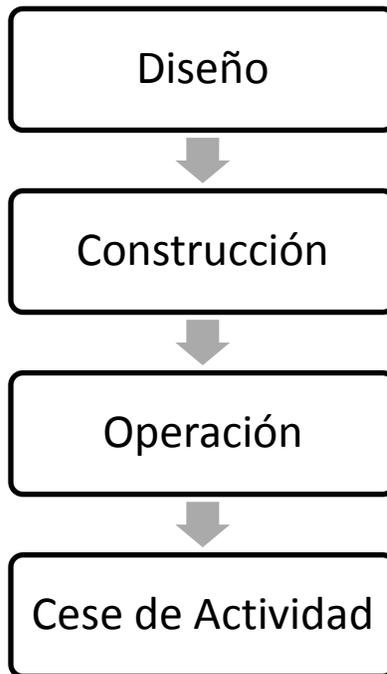
Uno de los elementos que integran complejidad de este instrumento, es la participación ciudadana, que si bien la ley la contempla como otro factor a evaluar, lo deja en segundo término, cuando se debería considerar como uno de los primordiales.

2.2.4.3.-Finalidad de la EIA

Para reforzar los instrumentos de planeación como los planes y programas federales y locales, así como el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), la EIA revisa los alcances del planteamiento del proyecto, desde el diseño de este, antes de que se lleve a cabo. Es decir, evalúa situaciones prototípicas de la realización del proyecto y los efectos que producirá sobre el medio ambiente, así como la magnitud del proyecto y la relación aptitud del soporte ambiental, en congruencia con los límites dispuestos por la normatividad vigente. De tal manera que la EIA trata de reducir al máximo o de evitar posibles daños ambientales significativos, a través de medidas que eliminen, corrijan o mitiguen estos daños.

En cada una de las etapas del proyecto se generan impactos ambientales diversos. Sin embargo en el diseño se deben de contemplar todos los impactos posibles tanto de la construcción así como en la operación de estos. Las etapas del proyecto se podrían esquematizar en:

¹⁴⁹ Cfr. Erias Antonio y Alvarez José, Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible, Ediciones Piramide, 2007.



Esquema 3. Etapas del proyecto, creación propia en base a Erias Antonio.¹⁵⁰

2.2.4.4.-Autoridades competentes en materia de impacto ambiental del Distrito Federal.

Conforme a la teoría francesa, la autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión y/o ejecución facultado por el orden jurídico; vela por el interés general y el bien común¹⁵¹. El acto de autoridad es la expresión de la voluntad del gobierno y produce efectos jurídicos concretos para un sujeto pasivo particular o bien, puede producir una situación general.

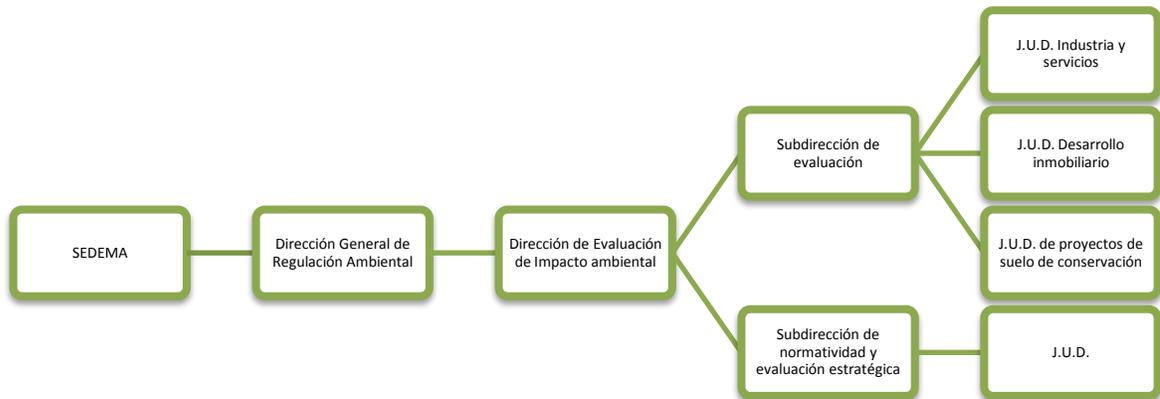
Los principios de legalidad y de fundamentación y motivación rigen al acto de autoridad; el primero se refiere que la ley define los límites de la actuación de la

¹⁵⁰ Cfr. Erias Antonio op. Cit. P. 25-29

autoridad, esta no puede realizar lo que no esté expresamente emanado de la legislación correspondiente o lo que derive de su interpretación. Así mismo, la competencia es la potestad que le confiere el Estado a la autoridad para poder realizar los actos contemplados en las normas jurídicas. La motivación y fundamentación se refiere a que todo acto de autoridad debe de ir justificado conforme a la normatividad.

La Ley Ambiental de Protección la Tierra del Distrito Federal (LAPTRDF) en su artículo 44 dispone que la autoridad competente encargada de realizar el procedimiento de la evaluación ambiental es la Secretaria de Medio Ambiente SEDEMA del Distrito Federal, esta dependencia tiene la potestad de revisar y valorar la manifestación de impacto ambiental, para emitir un dictamen autorizando el proyecto u obra, imponiéndole alguna restricción, o bien negando la realización de la obra. Así como, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 26 refiere cada una de las facultades de la Secretaria de Medio ambiente; en la fracción XI establece la atribución: “.evaluar y, en su caso, autorizar las manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo en términos de lo que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal;”

La Secretaria de Medio ambiente consta de 9 direcciones con sus respectivas subdirecciones, junto con la Secretaria particular; entre ellas la dirección que nos incumbe, es la Dirección General de Regulación ambiental, a continuación esquematizamos para su mejor comprensión.



Esquema 4. Autoridades encargadas de la EIA basado en SEDEMA.¹⁵²

Corresponde a Dirección General de Regulación ambiental entre otras facultades:

“IX. Evaluar y en su caso, otorgar autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental ”

Esta dirección se subdivide en la Subdirección de evaluación y en la Subdirección de Normatividad y evaluación estratégica. La primera se establece en tres dependencias por sector: Industria y servicios, desarrollo inmobiliario y proyectos de suelo de conservación. Cada una de estas dependencias le corresponde:

“Analizar, dictaminar y resolver, los informes preventivos y manifestaciones de impacto ambiental, las declaratorias de cumplimiento ambiental, las consultas sobre la aplicación de estudios de impacto ambiental y estudios de daño ambiental...”¹⁵³

¹⁵² <http://www.sedema.df.gob.mx/organigrama/> consultado 2 de julio 2014

¹⁵³ <http://www.sedema.df.gob.mx/organigrama/> consultado 26 de julio de 2014.

La elaboración de un juicio técnico de este tipo es un proceso complicado, las áreas a las que se le solicita su opinión requieren realizar un análisis de la información para formarse una idea global del proyecto en cuestión.

Cabe destacar que todos estos actos constituyen acto de autoridad, de los cuales, uno de los fundamentales es el dictamen escrito acerca de la viabilidad de construcción de la obra, constituye la expresión de la voluntad del gobierno y produce efectos jurídicos concretos para un sujeto pasivo particular que es el promotor de la obra, así como una situación general, para los sujetos pasivos afectados por la construcción del proyecto u obra.

Basta decir que los actos de autoridad tienen que ir debidamente fundados y motivados, para que estos sean legítimos, adecuando la utilización de medios puestos a su disposición, asimismo a un uso racional de estos medios y conforme a los principios establecidos en la política ambiental del Distrito Federal revisados anteriormente.

La tarea que realizan las autoridades ambientales en el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental es altamente compleja, esta se caracteriza por “reunir y sistematizar la enorme cantidad de información generada y comparar alternativas”.¹⁵⁴ Realizar estudio sistemático de carácter integral que requiere la participación de un grupo multidisciplinario de especialistas, como ecólogos, ingenieros, geógrafos, sociólogos, economistas y planificadores, entre otros expertos.

Así como integrar otros instrumentos de la política ambiental, con lo cual es fundamental que los proyectos a evaluar estén de acuerdo a los planeación, a los usos de suelos y demás modalidades que puede estar sujeto el área a evaluar.

Así también, se tiene que analizar los diversos impactos ambientales, desde el entorno ecológico, las dinámicas de interacción de materia y energía entre los

¹⁵⁴ Esteve Pardo José, Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo técnico en el Derecho Ambiental, Ariel, España 1999. P. 27-57

diferentes componentes; así como evaluar impactos sociales y económicos. Por esta razón, se considera que es un análisis integral debido a la multiplicidad de los componentes ambiental y socioeconómico del medio ambiente.

A parte de realizar el análisis de los estudios técnicos, la autoridad funge como mediador de intereses de los diferentes sectores sociales. Por un lado, encontramos a las constructoras, que son los promotores de las obras sometidas a evaluación y por el otro a la ciudadanía que pudiera verse afectada en la consecución de la construcción de la obra.

A parte de realizar todo el análisis de los estudios técnicos, la autoridad funge como mediador de intereses de los diferentes sectores sociales. Por un lado, los promoventes que son las constructoras y por el otro a la ciudadanía que pudiera verse afectada en la consecución de la obra.

2.2.3.-Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo (RIAR)

Este reglamento se publicó el 26 de marzo de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se compone de 108 artículos ordenados en VIII capítulos. Se establece que la EIA se llevará a cabo mediante el informe preventivo, la manifestación de impacto ambiental y el estudio de riesgo.

Los proyectos y obras sujetas a evaluación se encuentran regulados en el artículo 6, capítulo 2 del reglamento a través de 15 incisos. En el caso de que alguna actividad no se encuentre contemplada en el artículo 6, se tiene que presentar solamente ante la Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA) el aviso de ejecución de obras para comenzar con la actividad planeada.

En el capítulo 4 se regula el Procedimiento de EIA y el artículo 36 se establece los tres tipos de manifestación de impacto ambiental: general, específica y con estudio de riesgo a aquellas actividades que se consideran riesgosas, que se encuentren establecidas en el inciso K) del artículo 6.

Además de la EIA se fija que en el supuesto de la construcción de conjuntos habitacionales y edificios de oficinas se requiere el dictamen de impacto urbano, ya que afectará directamente sobre el medio ambiente urbano.

2.3.-Regulación del Procedimiento de Impacto Ambiental

El informe preventivo se aplicará a las obras de suelo urbano que por su dimensión no produzcan impactos ambientales significativos o no causen desequilibrios ecológicos, ni rebasen límites a las disposiciones jurídicas, estas son: los conjuntos habitacionales, conjuntos habitacionales mixtos, centros comerciales y oficinas y estacionamientos mayores a diez mil metros cuadrados. Una vez presentado el informe preventivo, la SEDEMA determinará si es o no procedente la EIA

La declaratoria de cumplimiento ambiental se refiere a las actividades de demolición, rehabilitación, emergencia, modificación y mantenimiento, desolve, estacionamientos y centros comerciales de hasta diez metros cuadrados.

En caso de la realización de obras que implican la afectación del medio ambiente o generen riesgos conforme al listado del artículo 46, entre ellas programas de promuevan cambios de uso de suelo que prevean el aprovechamiento de recursos naturales del Distrito Federal, obras y actividades que pretendan realizarse en áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, entre otras.

La MIA en su modalidad específica se contempla en toda actividad que se pretenda desarrollar en áreas naturales protegidas.

2.3.1.2.-Presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental.

La presentación del estudio de impacto ambiental en cualquiera de sus modalidades dará inicio al Procedimiento de EIA, pero las obras que requieran Manifestación de Impacto Ambiental están contempladas dentro del artículo 46.

La MIA deberá referirse a situaciones ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto. La SMA elabora guías y modelos para facilitar la presentación de la manifestación

Se establecen requisitos esenciales que deberá contener la manifestación de impacto ambiental conforme al 47 de la LADF:

- I. Datos generales de los promoventes y de los evaluadores.
- II. Descripción de la obra proyectada, monto destinado a las medidas de prevención, mitigación y compensación de impactos ambientales.
- III. Aspectos generales del medio natural y socioeconómico.
- IV. Delimitación y justificación del área de influencia del proyecto.
- V. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales que se ocasionarían con la ejecución del proyecto en sus distintas etapas, determinando los indicadores ambientales del proyecto.
- VI. Medidas de prevención y mitigación para los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas y el escenario ambiental modificado.

Lo que debe de contener la MIA es un diagnóstico sobre el estado actual del ambiente donde se plantea realizar el proyecto, es decir establecer una línea base, proyectar y crear situaciones prototípicas en cada una de las fases del proyecto y que efectos tendrá sobre el medio ambiente.

El promovente propondrá diversas medidas para evitar algún daño al ambiente que altere significativamente los ciclos naturales. Pero en caso de actividades consideradas riesgosas por la LAPTDF se presentará un estudio de riesgo que se evaluará junto con la manifestación de impacto ambiental.

2.3.1.3.-Consulta pública.

Una vez ingresado la solicitud de autorización de impacto y sus anexos se integrara el expediente, el artículo 45 del Reglamento de Impacto y Riesgo RIR prevé que el promovente será el encargado de publicar en algún periódico de amplia circulación el resumen del proyecto. De manera análoga señala que la información del expediente integrado con motivo de la EIA está a disposición del público, salvo la restricción de información personal o confidencial que señale el promovente. La SEDEMA publicará en medios electrónicos y pondrá a disposición en las oficinas de recepción un listado de las manifestaciones de impacto ambiental que hubiere recibido.

Dicho lo anterior el artículo 50 de la LAPTDF contempla que la consulta se lleve a costa del interesado:

“La autoridad competente, deberá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana y al Reglamento de la presente Ley. Dicha consulta tendrá que realizarse a costa del interesado que haya presentado la manifestación a la que se refiere el artículo 47 de esta Ley, con independencia del pago de la publicación a la que se refiere el siguiente artículo. En estos casos, la Secretaría dictará las medidas y los mecanismos de operación que considere pertinentes para el desarrollo de la consulta pública.”

Sin embargo, el artículo 51 contradice la disposición anteriormente referida, conforme a la obligación de realizar la consulta pública por la autoridad, pues este artículo refiere que la consulta se realizará por determinación de la SEDEMA. Los participantes podrán presentar sus observaciones y comentarios por escrito dentro de los 5 días posteriores a que la consulta haya sido convocada.

De igual modo el artículo 51 dispone que la Secretaria considerará tales observaciones al momento de resolver, “la Secretaría al momento de emitir la resolución correspondiente de manera fundada y motivada, indicará a los

interesados las razones por las cuales los comentarios a que se refiere el párrafo primero de este artículo fueron o no tomados en consideración”.

Acorde con el artículo 49 de Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo (RIAR) indica que cualquier persona interesada podrá solicitar que la SEDEMA lleve a cabo una consulta pública de proyectos sometidos a su consideración, esta solicitud se deberá presentar por escrito dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir de la integración del expediente. Pero en el artículo 60 se precisa que se realizará la consulta pública sin necesidad de una solicitud por decisión de la Secretaría, cuando el “proyecto pueda ser de interés de la sociedad por sus implicaciones ambientales, o rebase los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la conservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

En caso que la SEDEMA decida realizar la consulta pública deberá publicar una convocatoria que se exprese el objeto de la misma, la cual se publicará en un periódico de amplia circulación, por lo menos siete días hábiles antes de que tenga verificativo la consulta pública. Y solo si lo estima necesario se podrá utilizar otro medio de comunicación adicional.

La consulta se llevará bajo las siguientes bases: se celebrará en un solo día y durante ella se recibirán todas las opiniones que las personas deseen presentar, así como los participantes de la consulta pública dentro de los 5 días hábiles siguientes podrán presentar por escrito observaciones, comentarios y sugerencias adicionales, las cuales se agregarán al expediente.

Aunque el artículo 50 LAPTDF refiere la supletoriedad de la Ley de Participación ciudadana sobre el procedimiento de la consulta pública ambiental, no se encuentra como tal regulado, lo que más se acerca a esta figura es la consulta ciudadana , pero esta última es muy diferente ya que es convocada únicamente por el Gobierno del Distrito Federal o por órganos de representación ciudadana, en la cual se someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga

impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

2.3.1.4.-Medidas de mitigación y resarcitorias

Las medidas de mitigación son acciones destinadas a atenuar, evitar, compensar impactos negativos o condiciones ambientales adversas y acentuar los positivos, estas medidas se desarrollan en la etapa de planeación del proyecto.

En todos los casos de autorizaciones de impacto ambiental, la autoridad deberá establecer un sistema de seguimiento del cumplimiento de las disposiciones y medidas de prevención, mitigación y compensación de impactos ambientales.

2.3.1.5.-Resolución de la autoridad de la Manifestación de Impacto Ambiental.

Después de haber efectuado la consulta pública y oído a los interesados la SEDEMA “procederá a la revisión de los documentos para determinar si se ajustan a las disposiciones de la Ley y de este Reglamento” conforme al artículo 49 del Reglamento de Impacto. La autoridad se cerciorará que el diseño del proyecto se ajuste a la legislación aplicable, así como el sistema de planeación y los demás instrumentos preventivos anteriormente mencionados, y analizará si la información es verídica.

El artículo 52 establece sobre lo que debería de considerar la SEDEMA, debe de evaluar los efectos de las actividades teniendo en cuenta el medio ambiente como un conjunto de elementos que lo conforman, las medidas de mitigación.

El artículo 53 dispone que una vez valorado la información y hecho una debida evaluación la autoridad podrá:

- I. Autorizar la realización de la obra conforme lo solicitado.

- II. Autorizar la realización de la obra con las medidas adicionales de prevención y mitigación, así como contemplar los ajustes que pueda responder el proyecto a impactos imprevistos que puedan presentarse.
- III. Negar la autorización solicitada cuando se contravenga disposiciones en esta ley, el sistema de planeación, afectación a la población, salud o más especies, exista falsedad de información proporcionada por los promoventes, cuando no se garantice la integridad del ambiente y de las personas.

La vigencia de la resolución podrá ser indeterminada, salvo por la naturaleza de la obra deba indicarse, lo cual no debe de exceder el tiempo propuesto para su ejecución.

2.3.1.6.-Recurso de inconformidad

Al ser la PEIA un procedimiento administrativo, y si las partes no estuvieron de acuerdo con la resolución de la autoridad estas:

“podrán ser impugnadas, sin que se requiera acreditar el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”.

Se podrá optar por interponer el recurso de inconformidad por la vía administrativa ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución, o bien interponer un juicio de nulidad por vía jurisdiccional administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El artículo 128 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone en caso que el promovente del recurso, se encuentre inconforme con la resolución: “contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal”.

A lo largo de este capítulo hicimos una revisión de la normatividad jurídica desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la materia ambiental, que sirviera como referencia para ir entrando en nuestra materia, la EIA. Revisando el contexto histórico en el cual se generó y las diversas disposiciones a nivel federal y local que la fueron asimilando.

Si bien, es un instrumento relativamente joven comparado con otras instituciones jurídicas, igualmente que el derecho ambiental, se encuentra prevista en todas las esferas jurídicas y se considera como uno de los instrumentos de la política ambiental más importante. Es así como los promoventes y constructoras están obligadas a contemplar desde el inicio de sus actividades las posibles repercusiones en el ambiente y a que tomen medidas para poder evitar en lo posible algún impacto que signifique un detrimento en la calidad del ambiente. Sin embargo muchas veces los impactos sociales se dejan a un lado y no son debidamente valorados, aunque se encuentren estrechamente relacionados con los impactos ambientales.

En el siguiente capítulo estudiaremos el PEIA en su aplicación y como es que opera a través en un caso en específico y si realmente cumple los objetivos por los cuales se originó.

CAPITULO 3.-ANÁLISIS DE CASO: PEIA EN LA SUPERVÍA, VÍA DE COMUNICACIÓN DE PEAJE PONIENTE.

Hay que reconocer que el funcionamiento de los ecosistemas vitales, de los ecosistemas que soportan la vida...son parte esencial para el funcionamiento de cualquier sistema, económico, social o natural.

Luis Jimenez¹⁵⁵

3.1.- Antecedentes



Imagen 1. Urbanización en el poniente de la Ciudad.

Tal como lo estudiamos en el primer capítulo, la densidad poblacional y la oferta de servicios se concentraron en la zona central de la ciudad de México, pero en los últimos años con el acelerado ritmo de la urbanización ha sido insuficiente tal oferta de servicios, por lo cual se ha incrementado la mancha urbana hasta llegar a zonas de difícil acceso como las zonas boscosas y barrancas ubicadas al poniente de la ciudad. Cabe señalar que el poniente de la ciudad es un reservorio natural muy importante, ya que de los 99 sistemas de barrancas distribuidas en 15

¹⁵⁵ Jimenez Luis “Desarrollo sostenible y economía ecológica” en Peinado Lorga y Sagasela *Avances en la Evaluación de impacto ambiental y ecoauditoria*, Trotta, España, 1997.p.107

micro cuencas existentes, se ubican principalmente en la Delegación Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de Morelos.¹⁵⁶

Los recientes desarrollos inmobiliarios residenciales, la ubicación de centros corporativos¹⁵⁷ y centros de educación superior privada caracterizan a la zona poniente. Mientras que en el oriente y norte de la ciudad se localiza la población de bajos ingresos con zonas autoconstruidas, y al centro de la ciudad se ubican los desarrollos inmobiliarios de interés medio¹⁵⁸. Es decir, en la Ciudad de México encontramos asimetrías sociales notables, con una segregación marcada de estratos sociales. Tal situación se encuentra a nivel de ciudad, así como al interior de las delegaciones, de las cuales se hace aparente que las colonias residenciales cuentan con grandes extensiones de terreno, lujosos acabados, amplias zonas verdes y arboladas. En contraste con las colonias populares vecinas, donde las familias extensas viven en espacios reducidos, a veces con escasos de servicios públicos y con falta de espacios verdes.

En este capítulo abordaremos el estudio del PEIA a nivel de caso de estudio, comenzaremos por estudiar las condiciones geográficas y sociales de la zona donde se localiza el proyecto, para poder entrar al análisis de cada una de las etapas del procedimiento y concluir con las perspectivas que nos brinda el caso sobre este instrumento de política ambiental tan relevante.

3.1.1. Delegación Álvaro Obregón

La Delegación Álvaro Obregón se ubica dentro de la Sierra de las Cruces, la cual está constituida por un corredor de 8 volcanes, representa el límite geográfico entre la cuenca de México y la cuenca de Toluca. Esta zona es un importante

¹⁵⁶ Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México, PIDSPZMVM, el cual sigue en revisión desde el 2007 por la SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda).

¹⁵⁷ Se ubican los centros corporativos de 64 de las 100 principales empresas del país, PIDSPZMVM.

¹⁵⁸ Se localizan principalmente en delegaciones centrales como Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

factor de amortiguamiento climático, las zonas boscosas propician mayor humedad y precipitación pluvial; reside una amplia biodiversidad de flora y fauna. De igual modo, produce el mejoramiento y la limpieza de la calidad del aire de la ciudad.



Mapa 1. Sierra de las Cruces.¹⁵⁹

La sierra de las cruces desempeña un papel importante en la distribución de peligros geológicos no sólo del área poniente, sino de toda de la cuenca de

¹⁵⁹ García Palomo Armando, et. al. Arreglo morfoestructural de la Sierra de las Cruces, México central, Revista Mexicana de ciencias geológicas, v. 25, núm. 1, 2008, p. 158-178

México, tales como inundaciones, hundimiento, la sismicidad y el comportamiento del acuífero.¹⁶⁰

Por otra parte, las barrancas juegan un papel fundamental, sirven de cauce a los escurrimientos de ríos, precipitaciones pluviales y hasta de aguas residuales. Se pueden encontrar condiciones micro climáticas muy particulares, así como especies endémicas como mariposas diurnas, algunos helechos y epifitas.¹⁶¹

Sin embargo, tanto el crecimiento urbano como los asentamientos irregulares situados a orillas o dentro de las mismas barrancas, ha ocasionado alteraciones graves al medio natural, por desmonte para cambio de uso del suelo, relleno de barrancas con desechos sólidos, alteración de cauces y descarga de aguas residuales. Estas actividades provocan la erosión, así como la pérdida y contaminación de los suelos, cuya regeneración natural se lleva a cabo en condiciones propicias en periodos mayores a los cien años. De modo que los servicios ambientales antes descritos se ven alterados, afectando al equilibrio ecológico en su conjunto de la ZMVM.

Ante la devastación de los ecosistemas que se encuentran en las barrancas y de zonas ambientales fundamentales, se han establecido áreas de protección gubernamental, las cuales están dispuestas conforme a la política ambiental del Distrito Federal. El Plan Verde de la Ciudad de México establece como estrategia angular la restauración y conservación de los ecosistemas de alto valor ambiental.

En la delegación podemos encontrar la Barranca Tarango, considerada como la última barranca natural del poniente del Valle de México, la cual se establece como un área vinculada estrechamente con la biodiversidad del Parque Nacional Desierto de los Leones. Es declarada como Área de valor ambiental el 22 de julio de 2009 con una extensión de 2' 671,893.18 metros cuadrados y es hasta el 10 de

¹⁶⁰ Cfr. García Palomo op cit., p. 158-178

¹⁶¹ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Álvaro Obregón del Distrito Federal PDDUDAO, publicado en la Gaceta Oficial 10 de mayo de 2011.

septiembre de 2010 que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el programa de manejo para la barranca Tarango.

En el artículo 5 de la Ley de Protección a la Tierra define las áreas de valor ambiental¹⁶² como “áreas verdes en donde los ambientes originales han sido modificados por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas o preservadas, en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas, las cuales les permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la Ciudad.”

En esta barranca se localizan importantes reservas de vida silvestre, se caracteriza por su bosque de encino y su matorral xerófilo, siendo además un ecosistema artificial construido a base de reforestación con especies exóticas¹⁶³. Los escurrimientos pluviales abastecen a los ríos Grande y Puente Colorado, los cuales drenan sus aguas del sur-poniente al noroeste.

De igual manera, otra zona importante es la denominada como la “La Loma” en donde existe un complejo de barrancas de alto valor ambiental, con ecosistemas naturales representados por bosque de encino y pastizal. Por tanto, el 20 de Abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se establece “La Loma” como Área Natural Protegida, con la categoría de Zona de Conservación Ecológica, con una superficie de 77.33 hectáreas, este decreto incluye la protección de las barrancas “La Malinche” y “La Angostura”.

Las áreas naturales protegidas¹⁶⁴ se encuentran definidas como:

“Los espacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas, o que requieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del

¹⁶² Reguladas en el Capítulo II bis, del artículo 90 bis al 90 bis 7 de la Ley de Protección a la Tierra.

¹⁶³ Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México, SEDUVI.

¹⁶⁴ Se encuentran dispuestas en el capítulo III, del artículo 91 al 103 en la LAPDF.

acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características geográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación.”

El programa de manejo ¹⁶⁵ señala que en el Área Natural Protegida podrá realizarse una vialidad subterránea que deberá obtener la autorización de impacto ambiental en su modalidad específica, conforme a la declaratoria de necesidad ¹⁶⁶.

3.1.1.1. Santa fe y el desarrollo inmobiliario de la zona poniente

Santa Fe se encuentra en la demarcación de las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos. A partir de 1990 el Gobierno del Distrito Federal empezó a dotar de servicios y junto con la inversión de capital extranjero y nacional se ha convertido hoy en día en una de las zonas comerciales y financieras más importantes de la ZMVM y del país.

Sin embargo, las zonas que hoy son comerciales y habitacionales están asentadas sobre basureros y rellenos sanitarios, debido a esto hay contaminación por lixiviados que son filtrados a los mantos freáticos contaminando el agua de la ciudad en forma permanente, estos lixiviados producen gases tóxicos que deben ser liberados en determinado tiempo.

En 1970 no se contemplaba la existencia del desarrollo habitacional por la poca capacidad de suministrar el agua y evacuar esta por medio del drenaje ¹⁶⁷. Con todo esto, en ese entonces el Departamento del Distrito Federal con el fin de mejorar y rescatar la zona, propuso el establecimiento de una zona de Desarrollo controlado en 1987 para concentrar principalmente servicios, para lo cual se creó

¹⁶⁵ Programa de manejo del Área Natural Protegida “La Loma” publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de mayo de 2012.

¹⁶⁶ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de diciembre de 2009.

¹⁶⁷ Programa Parcial de Desarrollo urbano de la “zona de Santa Fe”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de septiembre del 2000.

un fideicomiso que se ha encargado del mejoramiento y mantenimiento urbano del polígono Santa Fe, este es administrado por la Asociación de Colonos de Santa Fe.

El centro financiero y comercial Santa Fe se construyó sobre marcadas desigualdades sociales, ya que para realizar este proyecto se tuvieron que desalojar habitantes de asentamientos irregulares y populares, así como expropiar varios predios. Los edificios de gran altura y centros comerciales se localizan frente a colonias populares con ingresos bajos que tienen dificultad para acceder a los servicios urbanos.



Imagen 2. Desarrollo de Santa Fe

El desarrollo económico que ha producido Santa Fe no ha representado para los colonos vecinos una mejoría sustancial en su calidad de vida, si no padecen las afectaciones que representa estar cerca de este centro financiero, saturación de vialidades ya que hay grandes demandas de flujo vehicular, contaminación generada por los lujosos edificios y oficinas, entre otras afectaciones¹⁶⁸.

El desarrollo y la expansión de Santa Fe no se consideró en la planeación urbana, “en el fondo sus orígenes son idénticos a los de los asentamientos irregulares: aparecen totalmente ajenos a las restricciones y dinámica del crecimiento normal

¹⁶⁸ Cfr. Programa Parcial de Santa Fe.

de la estructura urbana de la ciudad”.¹⁶⁹ La estructura urbana se ha ido adecuando a las exigencias de servicios y energía que demandan centros comerciales de tal envergadura y no conforme a un sistema de planeación. Es decir, la incorporación de centros comerciales como Santa Fe, se van integrando parcialmente a la ciudad con deficiencias, como los que hoy presenta de conexiones viales.

De manera que la infraestructura insuficiente y saturada, la falta conexiones hacia el centro y sur de la ciudad representa una limitante para el desarrollo de Santa Fe. Esta zona recibe diariamente a miles de trabajadores y profesionistas que provienen de diversos extremos de la ZMVM, por lo que existe una insuficiencia en el transporte público, que provoca muchas horas-hombre perdidas en el traslado a sus centros de trabajo.

Se planea que el centro urbano Santa Fe deberá consolidarse como el polo de desarrollo más dinámico del área metropolitana y que integre diversas actividades urbanas en la región poniente. Se planteó como estrategia de integración al ámbito metropolitano, diversas construcciones de vialidades e infraestructura, como la autopista arco norte, carretera “La venta- colegio militar” y la terminación de la supervía poniente.¹⁷⁰

3.1.2 Delegación Magdalena Contreras

En el mismo sentido la Delegación Magdalena Contreras se ubica dentro de la sierra las cruces, en la provincia fisiográfica del eje neo volcánico, en la región hidrológica del panuco y siendo los principales cuerpos de agua, el río magdalena, eslava y san jerónimo. Estos afluentes cubren el 53.45% de las demandas totales de agua potable sustentado en 9 manantiales.¹⁷¹

¹⁶⁹ Garza Gustavo y Scheingart Martha (coord.) Los grandes problemas de México, desarrollo urbano y regional II, El Colegio de México, México, 2010. p. 517

¹⁷⁰ Programa Parcial de Santa Fe. 2002

¹⁷¹ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Magdalena Contreras del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 28 de enero del 2005.

La delegación cuenta con zonas patrimoniales de conservación que son San Jerónimo Lidice, la Magdalena, San Bernabé Ocoatepec y San Nicolás Totolapan. Estos pueblos se les da la categoría de originarios¹⁷² reconocidos por el gobierno del Distrito Federal, los cuales tienen su propia organización social en torno a las fiestas patronales, conservan tradiciones y su identidad social que se ha ido adaptando conforme a las condiciones urbanas y modernas.

Estos pueblos son determinados por el hábitat donde residen, y cuentan con recursos naturales cercanos, por lo que tienen una concepción y una relación con la naturaleza distinta a los demás habitantes que no tienen tal condición.

El suelo de conservación, modalidad preservación ecológica constituye más del 76% de su territorio y representa 5.88% de la superficie del suelo de conservación en el Distrito Federal. Se encuentran los parques nacionales: Desierto de los leones, Dinamos, Cumbres del Ajusco y Miguel Hidalgo y Costilla, presentando bosque de cañada.

En el suelo de conservación se han ido asentando paulatinamente población bajos y muy bajos ingresos, además de la incorporación conjuntos de vivienda residencial en áreas problemáticas de dotación de servicios¹⁷³.

La Delegación Magdalena Contreras también presenta una escasa red vial primaria, la única vialidad primaria es Avenida Luis Cabrera, la cual desemboca en periférico (Boulevard presidente Adolfo Ruiz Cortinez), así que esta vialidad casi

¹⁷² Al hablar de originario, se hace referencia a su pertenencia al lugar a través de las generaciones que los antecedieron. http://www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_teresa_romero.pdf

¹⁷³ Romero Tovar Ma. Teresa "Los pueblos originarios de la Ciudad de México" http://www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_teresa_romero.pdf, consultado el 4 de agosto de 2014.

siempre se encuentra saturada. Existen deficiencias en la comunicación norte-sur y conflicto en la intersección de la avenida San Jerónimo con periférico.¹⁷⁴

Cabe mencionar que la expansión urbana del poniente de la Ciudad no ha ido acompañada de una red de infraestructura adecuada, por lo que en años recientes el Gobierno del Distrito Federal ha impulsado obras viales para poder responder a la realidad imperante. En 2002 se comenzaron con las obras de segundo piso del periférico, las cuales fueron apoyados por recursos financieros internacionales¹⁷⁵

En los programas gubernamentales y en el discurso político esta presente la importancia que se le confiere al transporte público de gran capacidad y el diseño de corredores para esto, para ajustar el desorden estructural de la movilidad. Por el contrario, en las decisiones gubernamentales han imperado las obras que mayormente benefician a los automóviles privados.

3.1.3. Autopista urbana

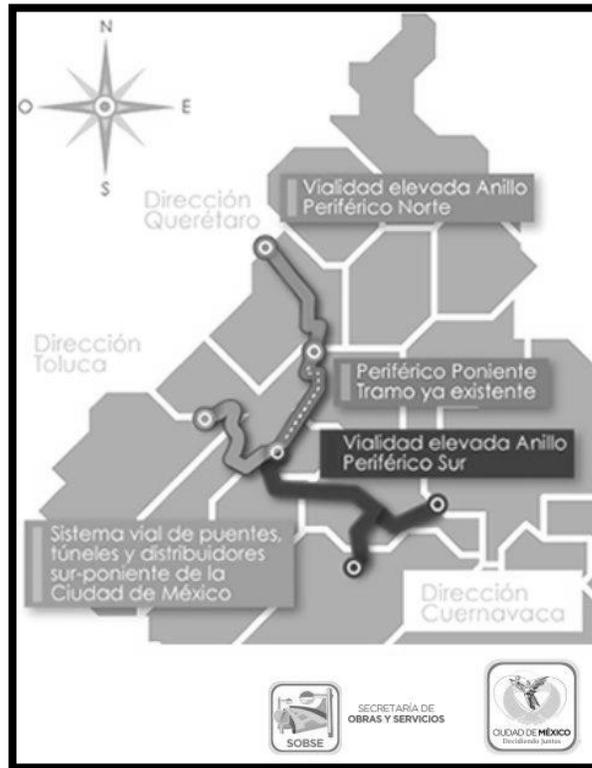
Conforme a la estrategia de integración de la ZMVM y zonas metropolitanas aledañas como Querétaro, Toluca y Cuernavaca, el Gobierno del Distrito Federal propuso construir la Autopista Urbana Querétaro – Cuernavaca – Toluca, la cual se compone de tres proyectos: por las vialidades elevadas de Anillo Periférico Norte y Sur y por el sistema vial de puentes, túneles y distribuidores sur-poniente de la Ciudad de México. Con una inversión total de 30 mil millones de pesos y una longitud de 29,56 kilómetros.

Esto con el fin de reducir los tiempos de traslado entre las metrópolis que se encuentran alrededor del Distrito Federal sin tener que pasar por esta última. Todo esto encuadra en una política económica global, que busca el constante flujo de capital y mercancías, para que el país sea más competitivo. Este proyecto esta

¹⁷⁴ Programa Delegacional Magdalena Contreras.

¹⁷⁵ Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), del Banco Mundial y de la Fundación Shell.
<http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>

contemplado en Programa Integral de Vialidades y Transporte Público¹⁷⁶, sin embargo no se contempla como un proyecto en conjunto sino que sólo menciona a cada uno proyectos por separado.



Mapa 2. Trazo Autopista Queretaro-Toluca-Cuernavaca¹⁷⁷

3.1.4. Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores sur-poniente

El Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México¹⁷⁸ estableció que uno de sus fines era la necesidad de detener la dinámica expansiva de la mancha urbana que se da en la ZMVM. Por tanto, se propuso como política de distribución espacial orientarse a la saturación de predios baldíos susceptibles de ser aprovechados, promoviendo la

¹⁷⁶ Publicado el 22 de Marzo de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, p. 65-67

¹⁷⁷ <http://www.seduvi.df.gob.mx>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

¹⁷⁸ Contratado por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI el 6 de septiembre de 2007, sin embargo aún sigue en revisión por dicha institución.

edificación de suelo con mayor número de niveles, evitando la expansión horizontal.

Tal programa integro como propuesta de red vial primaria el proyecto Arco Poniente, que tendría una longitud de 17 kilómetros iniciaría de la caseta de Interlomas en la Autopista Chamapa-La Venta y hasta el cruce de Avenida Luis Cabrera con el Anillo Periférico Sur. Este es uno de los antecedentes más inmediatos a lo que después fue el Sistema de puentes, túneles y distribuidores sur-poniente (en lo posterior Supervía poniente).

En un inicio la empresa de participación estatal mayoritaria del Gobierno del Distrito Federal (GDF), “Capital en crecimiento” fue la entidad de implementar el proyecto de arco poniente, sin embargo no se encontraron los soportes documentales para que se construyera.

La empresa “Capital en Crecimiento” abrió el 21 de abril de 2008 un proceso de selección de socio, por lo que el consorcio conformado por las Empresas: OHL Concesiones México, S.A. de C.V., Inmobiliaria Copri S.A.P.I de C.V. y Constructora Atco, S.A. de C.V (en adelante Empresas OHL y demás), manifestó su interés en el proyecto de la Supervía Poniente.

Derivado de las modificaciones al marco jurídico, se abrió la posibilidad para que en el desarrollo de proyectos de obra como la Supervía Poniente pudiera participar capital privado a través de la figura de concesión por adjudicación directa.¹⁷⁹ Así que, se abandona el proceso de selección de socio y se optó por continuar con la implementación del proyecto a través de la concesión por adjudicación directa.

El 11 de diciembre de 2009, el GDF a través de la Jefatura de Gobierno, publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (no. 736), la Declaratoria de Necesidad para el Otorgamiento de una Concesión para Explotar y Administrar una Vía de Comunicación Urbana de Peaje. Ese mismo día las empresas OHL y demás

¹⁷⁹ Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, México, 20 de enero del 2011.

solicitaron la adjudicación, un día antes que surtiera efectos la declaratoria de necesidad.

La construcción de la obra se justifica conforme al diagnóstico realizado mediante encuestas origen-destino, para comprobar los patrones de traslado. Así como para integrar vialidad regional entre la carretera México-Toluca y México-Cuernavaca.

La declaración aduce que se beneficiará al polígono de Santa fe y a comunidades aledañas, que por su rápido crecimiento presenta vías insuficientes y deficientes en el sentido norte sur, provocando una saturación de las vialidades. Se planteó que fuera una vía confinada para evitar la urbanización de la zona por donde pasa el trazo.

La construcción de tal obra se apega al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el cual establece que “es necesario que los habitantes del Distrito Federal puedan desplazarse por su territorio con fluidez, seguridad y en menor tiempo”, y que por otro lado se promueva la participación de los sectores sociales, públicos y privados, mediante la creación de esquemas de incentivos para la inversión e incorporación de nuevas tecnologías orientadas a satisfacer la demanda de infraestructura vial de la Ciudad. Así como parte del Programa Integral de Transporte y vialidad¹⁸⁰, en el cual se estableció uno de los objetivos agilizar la movilidad de los automóviles y transporte.

El 18 de diciembre de 2009 las empresas OHL y demás precisaron a la SEDEMA que la concesión es solicitada a favor de la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima promotora de inversión de capital variable, la cual se constituyó legalmente el 11 de diciembre 2009, el mismo día de la publicación de la declaratoria de necesidad.

Los días 22 y 23 de marzo de 2010, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, publicó en el Diario Oficial de la Federación la llamada “Determinación como caso de utilidad pública la realización de la obra de

¹⁸⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de Marzo del 2010.

construcción y el funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje, con inicio en el entronque con Avenida Centenario y terminación en el entronque con Avenida Luis Cabrera, las Torres, las Águilas y Centenario, en las Delegaciones Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, con una superficie total aproximada de cinco kilómetros de longitud”.

En esta determinación se reconoce que es necesario “ordenar la circulación de más de 4 millones de vehículos, ampliar y hacer más efectiva la operación vial con el fin de lograr una mejor movilidad para los habitantes, constituye una necesidad de interés general que indudablemente debe ser satisfecha por el Gobierno de la Ciudad para solucionar la problemática referida, se considera necesario crear un proyecto para la implementación de una vía que conecte el sur con la zona poniente de la ciudad.”

También se establece en un comunicado de prensa que el proyecto será ejecutado mediante el esquema de concesión, para no comprometer recursos públicos que pueden destinarse a otras áreas prioritarias del Distrito Federal.¹⁸¹

Los días 6 y 7 de abril de 2010, el Gobierno del Distrito Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se declara de utilidad pública la realización de la obra de construcción y el funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje, con inicio en entronque con Avenida Centenario y terminación en entronque con Avenidas Luis Cabrera, las Torres, las Águilas y Centenario, en las delegaciones Magdalena Contreras y Álvaro Obregón.”

En el discurso oficial se estableció que tal trazo se decidió para afectar la menor cantidad de familias posible, y que el proyecto fue causa de un proceso muy cuidadoso y riguroso de análisis entre grupos vecinales.¹⁸²

¹⁸¹ Transcripción de la Conferencia de prensa para informar sobre la Autopista Urbana Querétaro-Cuernavaca-Toluca en la sala de prensa de la DGCS el día 6 de abril de 2010.

<http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/reconstruccion/Documentos.htm>, consultado el 10 de agosto de 2014.

¹⁸² Ibid.

Adicionalmente se firmó el título de concesión de la “Vía de Comunicación Urbana de Peaje” (Sistema Vial de Puentes, Túneles Y Distribuidores Sur-Poniente de la Ciudad de México), el día 6 de abril de 2010.

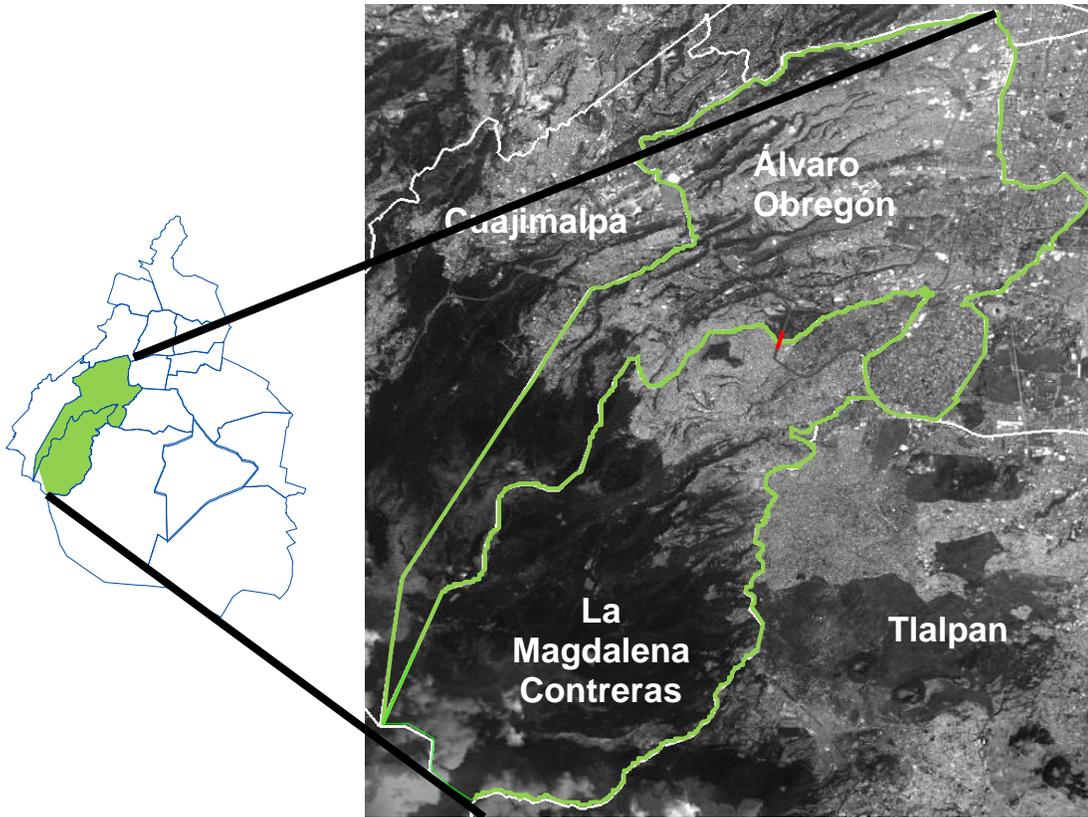
El 22 de abril de 2010 la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable exhibió la primera Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad Específica (en adelante, MIAE), la cual se tuvo por no presentada¹⁸³.

El 27 de mayo de 2010 se presentó una segunda MIAE por parte de la empresa Controladora Vía Rápida Poetas Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable a la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental (DEIA), por lo que se da inicio al Procedimiento Evaluación de Impacto Ambiental. Este tipo de MIA es presentado ya que, la obra se traza sobre un área natural protegida conforme a la Ley Ambiental del D.F. (Ley de Protección a la Tierra vigente).

3.2.-Manifestación de Impacto Ambiental Especifica (MIAE)

A pesar que el proyecto la Supervía ya se realizó, se describirá la MIAE como apareció, en la que se presupone sucesos que van a ocurrir en el futuro. Se comienza explicando de manera general el proyecto, el cual consiste en la construcción y operación de una vía rápida confinada con sistema de puentes con una altura máxima de 60 metros de altura y túneles, con una a longitud de la obra urbana de peaje entre Avenida Centenario y Avenida Luis Cabrera es de 5.24 Km. Su construcción se llevará a cabo en las delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.

¹⁸³ Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011. p. 10



Mapa 2. Ubicación de la Supervía poniente

Se dividió trazo general del proyecto, el cual está constituido por tres secciones, por lo que el tramo completo comprenderá una longitud aproximada de 7.18 km.:

Tramo I.- Av. Centenario – Calzada de las Águilas.

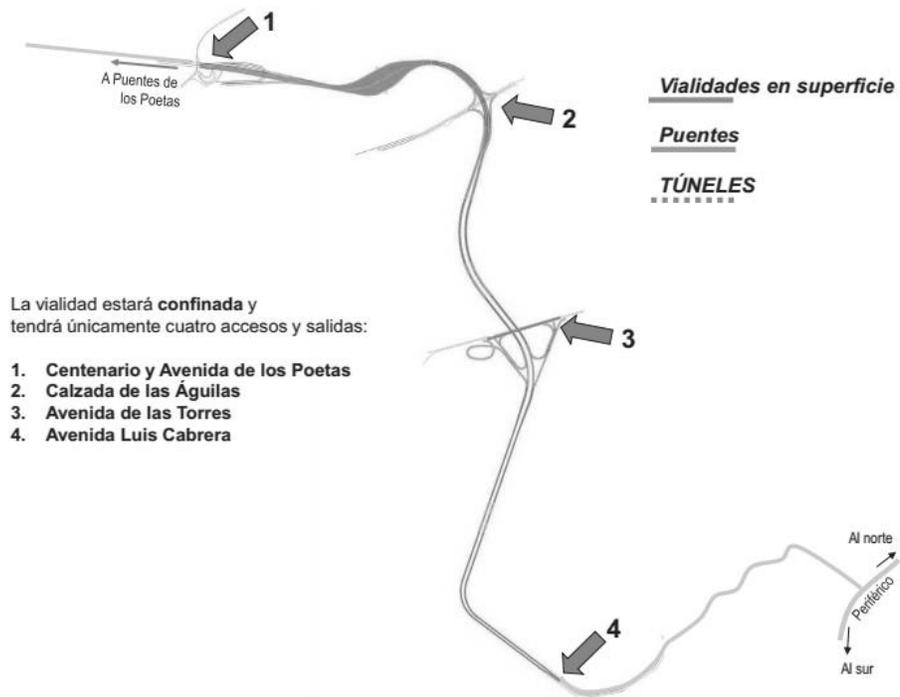
- Entronque Av. Centenario.
- Entronque Calzada de las Águilas.

Tramo II.- Calzada de las Águilas - Av. Las Torres.

- Entronque Av. Las Torres.

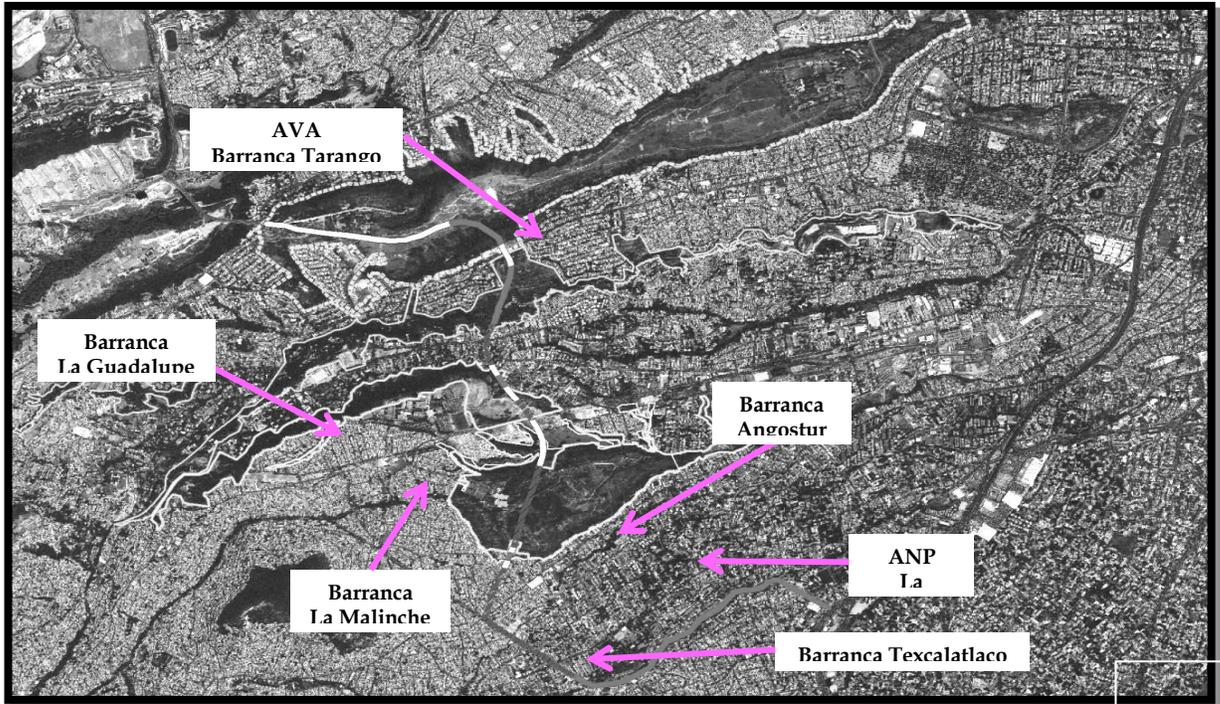
Tramo III: Av. Las Torres - Av. Luis Cabrera.

- Entronque Av. Luis Cabrera.



Mapa 3. Trazo de la Supervía poniente

En el diseño del trazo se señala que cruzará encima del Área de Valor Ambiental (AVA Tarango), Barranca de Guadalupe, Arroyo Tinajas, Arroyo San Ángel, Área Natura Protegida La Loma y Arroyo La Malinche.



Mapa 4. Cruce de la obra en barrancas y ANP



En la Manifestación de Impacto Ambiental se manifestó el análisis de otras dos alternativas de trazo, pero las 3 tenían los mismos efectos sobre los factores ambientales significativos seleccionados. En la zona de barrancas se identificaron dos ecosistemas terrestres distintos. El primero de ellos y que todavía cuenta con una superficie de cobertura forestal, aunque en distintos grados de conservación, corresponde a la región de montaña de la cuenca de México y en ella se presentan elementos holárticos y neotropicales formando un complejo mosaico de vegetación.

Entre los principales tipos de vegetación se encuentran los Bosque de Coníferas con *Pinus hartwegii* y *Abies religiosa*, Bosque de *Quercus* y Bosque mesófilo de montaña, plantaciones forestales de especies exóticas que son producto de programas de reforestación, y zacatonal subalpino con mezcla de matorrales.

De tal manera que se encontraron cuatro especies enlistadas en alguna categoría de riesgo conforme a la normatividad ambiental vigente. En la categoría de

Amenazada se encuentran la Magnolia (*Magnolia grandiflora* L), el Colorín (*Erythrina americana* Mill.) y la Palma real (*Furcraea bedinghausii* K. Koch), y como especie sujeta a Protección Especial, el Cedro blanco (*Cupressus lusitanica* Miller).

En cuanto a la fauna se registraron: 16 órdenes, 43 familias, 73 géneros y 81 especies de vertebrados, que representan más del 3% del total de vertebrados que alberga México. Los anfibios están representados por 4 especies agrupadas en cuatro familias y dos órdenes, los reptiles por 9 especies en 3 familias y dos órdenes, mientras que los mamíferos por 13 especies de 9 familias; por último las aves están caracterizadas por 55 especies en 27 familias y 6 especies

De las especies de fauna registradas en este inventario, 8 están incluidas en el listado de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001, encontrándose agrupadas de la siguiente manera: 3 especies para la categoría de Amenazadas (A), y 5 en la categoría de Protección Especial (PR). Las restantes 73 especies no están dentro de ninguna categoría de protección.

Conforme a los componentes del proyecto se identificaron y se seleccionaron los factores y/o atributos relevantes que pudieran ser afectados por la realización del proyecto. Los principales efectos ambientales que se identificaron por la *construcción del proyecto*, se clasificaron como:

- | | | |
|-----------------------|---|---|
| Alto impacto negativo | { | <ul style="list-style-type: none">• Generación de suelo residual producto de excavaciones• Impacto al componente biológico• Disposición final de residuos urbanos |
|-----------------------|---|---|

La Afectación de 10,160 árboles, distribuidos 1,212 árboles urbanos sobre vialidades¹⁸⁴ y de 8,948 en barrancas y bosques urbanos. Estos individuos pertenecen a un total de 46 especies, agrupados en un total de 26 familias.

En la valoración del árbol, se tomó en cuenta los siguientes atributos: altura del árbol, diámetro del tronco, estructura, estado general del árbol y servicios ambientales, expectativa de vida útil, presencia de otros árboles por unidad de superficie, monumento urbanístico y valoración social.

En cuanto a los impactos negativos significativos se identificaron:

- Concentración local de partículas.
- Afectación de la capa edáfica y aumento del grado de erosión.
- Modificación de la topografía y morfología del suelo.
- Generación de residuos de construcción y peligrosos.
- Modificación de patrones de drenaje superficial natural y de escurrimientos.
- Disminución de superficie de recarga de acuíferos.
- Afectación de áreas de valor ambiental.
- Pérdida de hábitat vegetal.
- Pérdida de fauna.
- Afectación temporal del flujo vehicular y de tiempos de desplazamiento.

Como medidas para prevenir los impactos adversos se presentaron: que si bien el microclima se verá modificado se verá compensado con el programa de reforestación de los árboles afectados en zonas de barrancas y con el cuidado y conservación de áreas verdes y zonas de reforestación. Ya que, debido al gran volumen de afectación de arbolado que tendrá el proyecto se propone en primera instancia una restitución de tres árboles por cada afectado para alcanzar un programa de reforestación que sea viable en términos de magnitud, con un total de restitución de 30,480 árboles, donde se hará énfasis en las actividades de mantenimiento para garantizar la supervivencia del arbolado.

¹⁸⁴ En total de 2,723 individuos distribuidos sobre pequeños jardines, glorietas, camellones y sobre las banquetas, referidos en la MIAE.

Esta restitución se hará principalmente en zonas de barrancas y con especies nativas, mediante la instalación de un vivero que podrá ser donado al área de valor ambiental Barranca de Tarango.

Con la operación del drenaje pluvial se disminuirá el grado de erosión en la zona de influencia de los puentes. Con el mantenimiento de las áreas verdes de proyecto se mantendrá la capa edáfica de las zonas reforestadas.

Por la operación de la vialidad habrá generación de residuos sólidos urbanos de los vehículos que serán recogidos y dispuestos de manera adecuada por parte de los trabajadores de limpia que formen parte de las brigadas de limpieza. Así como por la construcción de los apoyos de los puentes y portales de entrada de los túneles habrá una modificación de los patrones de drenaje superficial natural.

Como impactos positivos se hicieron referencia en la MIAE que esta vialidad permitirá recorrer alrededor de 10 km en 10 minutos, que es la longitud total del trayecto entre la autopista México-Toluca y Periférico Sur; una reducción de la mitad de los tiempos de traslado entre el sur y el poniente para los vehículos particulares y para los usuarios del transporte público.

Se tendrá una mejora en la calidad de vida de los vecinos de Lomas de Axomiatla y Villa Verdún, Las Águilas, Rancho San Francisco, Olivar de los Padres, Villas Mimosa, La Era, Torres de Potrero, San Bernabé, que tendrán como resultado opciones de acceso y salida de sus colonias, obteniendo una mejora en el tráfico vial de zonas caóticas que intentan tener como única opción actualmente el Periférico.

Por la disminución de los tiempos de desplazamiento se disminuirá las emisiones a la atmósfera de hidrocarburos y óxidos de nitrógeno. Habrá un impacto positivo general en el poniente de la Ciudad en ruido y vibraciones, en la concentración

local de partículas en la atmósfera, en concentración local de gases de la combustión y en concentración local de compuestos orgánicos volátiles.

Por lo que, en la MIAE se expresa que la obra propuesta (preparación del sitio y construcción), “no es altamente impactante al ambiente, en sus factores ambientales descritos, así también que los impactos más adversos y significativos se dan durante las etapas de preparación del sitio y construcción, y que pueden ser mitigados y eliminados mayormente con medidas estrictas”; además que pueden ser compensados con la participación del promovente en un proyecto ecológico para la ciudad. Finalmente en la manifestación concluye que el proyecto sistema vial es factible desde el punto de vista ambiental.

La DEIA integro el expediente DEIA-ME-0448/2010 el día 28 de mayo del 2010, conforme a la solicitud de autorización de materia de impacto ambiental. Aunque la autoridad solicito el 8 de junio del 2010 que el promovente presentará información aclaratoria sobre el proyecto sobre:

- ✓ La ampliación de justificaciones ambientales, viales y sociales para la puesta de tres carriles por sentido.
- ✓ El documento que acredita la empresa promovente como responsable del proyecto, que se presente el documento certificado
- ✓ Los planos de la poligonal de la ANP “La Loma” y la AVA “Barranca Tarango”.
- ✓ El número, ubicación y características de las instalaciones provisionales para el apoyo de obra.

3.2.2.-Solicitudes de información pública

A partir de la publicación proyecto resumido por parte del promovente el día 1 de junio de 2010 en el diario “El Sol de México”, se presentaron del período 2 al 15 de junio de 2010 en la oficialía de partes diversos escritos y oficios, entre los cuales lo presentaron: la Comisión del Distrito Federal de la LXI legislatura, Palacio

legislativo de San Lázaro, representante de investigadores, representantes de colonos de Lomas de Guadalupe, Delegación Magdalena Contreras, y la Subprocuraduría de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial (PAOT). Aunque desde antes del inicio del PEIA, ese recibieron 91 solicitudes en el 2009, en las que se requirió del estudio de impacto ambiental.

Desde la integración del expediente la autoridad se allega de múltiples informaciones y opiniones de diversas fuentes, que va evaluando y ponderando para tener una visión amplia de los impactos que causará la construcción de la obra. Así la DEIA solicitó opinión técnica de la Dirección General de Comisión de Recursos Naturales y de la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental, los cuales vertieron sus recomendaciones y opiniones puntuales.

3.2.3. Participación ciudadana y consulta ciudadana

Es cierto que la información completa, clara y oportuna sobre la construcción de una obra es un presupuesto para el ejercicio de la participación ciudadana. El derecho a la información conlleva su máxima publicidad, es decir la autoridad tiene el deber de proporcionar a la población toda la información que posee.

Según la recomendación de la CNDH 1/2011 se estimó que la autoridad violó el derecho a la información, pues no se proporcionó información completa de manera directa a los probables afectados.¹⁸⁵

En cuanto al mecanismo más palpable considerando en el PEIA, la autoridad considero innecesario la realización de la consulta pública invocando los artículos 59 de la ley Ambiental y 61 del Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, a pesar que en artículo 50 de la ley referida establece que es una obligación la celebración de la misma y no una voluntad discrecional de la autoridad.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2011, México, 20 de enero del 2011. http://directoriodchdf.org.mx/libros/recomendaciones/2011/Reco01_2011b.pdf, p. 30-34, consultado el 7 de abril de 2014.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 37

En el caso que se hubiese practicado una consulta, los términos para llevarla a cabo son muy ambiguos, pues la legislación ambiental remonta a la Ley de Participación Ciudadana, la cual no contempla en sí la consulta ambiental, dejando al arbitrio de la autoridad los mecanismos operativos que considere pertinentes, estos bien pueden ser o no efectivos. Dado que la normatividad no garantiza la plena participación en las decisiones del gobierno sobre proyectos que van a tener repercusiones directas sobre los ciudadanos.

La propia autoridad no sabe con precisión como realizar la consulta, se tienen dudas sobre ¿A quién se va a consultar? ¿Si a los afectados directamente o a un espectro más amplio de la población?

Sin embargo, la autoridad al no haber practicado la consulta pública, limito el ejercicio de la participación ciudadana, es decir la capacidad para intervenir de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Es así que, en este caso no hubo posibilidad real de la población y especialmente de los afectados de acceder a la información con tiempo previo de la construcción de la obra. Del mismo modo, no se reconocieron a los opositores de la obra como interlocutores válidos y valiosos, pues no se realizó un debate en forma con la autoridad, en primera sobre la construcción de la obra y sobre los posibles impactos ocasionados.

En definitiva la participación se debe llevar a cabo desde el diseño del proyecto y durante la operación de este, ya que es un ejercicio que no se interrumpe. El acceso a la participación garantiza la salvaguarda de otros derechos, por lo que en este caso al no haber accedido a la participación de manera plena, no se salvaguardaron otros derechos, como el de vivir en un medio ambiente sano.

3.2.3.1. Frente en contra de la supervía

Desde principios de los años 90, los habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón y Magdalena Contreras han manifestado su oposición continua y consistente en la realización de proyectos de infraestructura vial que pudieran afectar negativamente a sus localidades. Desde 1993 se hizo de conocimiento el proyecto Carretero Contadero-Luis Cabrera que fue muy similar al proyecto Supervía, a lo cual los vecinos se opusieron y el proyecto fue cancelado.

En la queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal CDHDF, se expresó que “la población de las delegaciones Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras tuvieron conocimiento del proyecto denominado *Supervía Poniente* únicamente a través de los medios masivos de comunicación, por lo que la autoridad omitió proveer de información sobre las implicaciones de la obra, de forma directa y oportuna a las personas que se les afectaría directamente”.¹⁸⁷

Por consiguiente los habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras se organizaron con el fin de obtener información oficial sobre la obra, integrando el “Frente Amplio contra la supervía poniente en defensa del medio ambiente. Magdalena Contreras”, y otros grupos en contra de la construcción de la supervía.

El Frente Amplio solicitó mediante escrito una audiencia pública con el Jefe de Gobierno de ese entonces para exponer sus opiniones y razones por las cuales solicitaban la cancelación del proyecto *Supervía Poniente*, esta audiencia pública nunca se llevó a cabo, sin ninguna justificación por parte de la autoridad.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Recomendación 1/2011, Op. cit. p. 40

¹⁸⁸ Observatorio de instituciones territoriales, <http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/reconstruccion/documentos.jsp> .Consultado el 4 de septiembre de 2014.

3.3. Resolución de la MIA

La resolución culmina el PEIA, se recogen cada uno de los pasos que se siguieron a lo largo del procedimiento y la autoridad determina si autoriza el proyecto conforme lo planteado en la MIA.

La autoridad seleccionó, sistematizó la información vertida tanto por el promovente, como las opiniones solicitadas de las instancias públicas, así como los comentarios y observaciones relativos al proyecto; para posteriormente evaluar y determinar si lo autorizaba con, o si negaba la autorización por contravenir alguna disposición o representar impactos negativos significativos.

Se evaluó la información dispuesta en la MIAE conforme a criterios ambientales acotados a los siguientes puntos:

1. Se cumple con la fundamentación en la normatividad, política y criterios ecológicos del proyecto, ya que este se encuentra vinculado con el PGDDF 2007-2012, Programa Integral de Transporte y vialidad 2007-2012 a través del subprograma denominado vialidad sur-poniente. Y de forma transversal con la Agenda ambiental de la Ciudad de México, está referido en la estrategia de mejoramiento y ampliación de transporte público. El plan verde de la ciudad de México, el eje temático cambio climático y energía se indica como objetivo reducir las emisiones de gases efecto invernadero, programa de acción climática de la ciudad de México y apoyar las acciones de los planes de movilidad, espacio público y residuos. Y el programa de acción climática de la Ciudad de México 2008-2012 contempla como una de las acciones para el área de transporte, la renovación del parque vehicular de la red de transporte de pasajeros.
2. En cuanto al diagnóstico ambiental, la MIAE estableció la importancia del área a afectar, puesto la zona donde se plantea construir es una de las

regiones donde se permiten la infiltración de agua y recarga a los mantos acuíferos. Así mismo la gran biodiversidad que existe tanto en la ANP “La Loma” como en la Barranca “Tarango”. Se dispuso del inventario de flora y fauna que incluyo a las especies que se encuentran amenazadas.

3. El criterio de lograr un aprovechamiento adecuado del terreno y la menor afectación al suelo y al ecosistema se cumple conforme lo expuesto en la MIAE, aunque no se encuentra debidamente expresado en la resolución. La MIAE estableció que la supervía será confinada, por lo que no se desarrollara nuevos inmobiliarios en la zona donde se traza.
4. En cuanto al tiempo de construcción el cual se debe de llevar en el menor tiempo posible, el promovente aduce que se llevará a cabo la obra en 24 meses, por lo que se da por cumplido tal criterio.
5. En lo que respecta a la viabilidad del proyecto en términos ambientales, sociales y viales. La resolución da por hecho la viabilidad social por el decreto de utilidad pública.
6. En cuanto a la identificación alteraciones significativas al ambiente tanto por su magnitud como su permanencia, la autoridad consideró que se cumplieron los criterios de menor afectación a la hidrología natural y en su caso diseño descargas, así como el control de la erosión del suelo. La MIAE establece que conforme las emisiones de contaminantes vehiculares actuales, el escenario proyectado con la construcción de la supervía se reducirán los contaminantes notablemente.

La MIAE se indica la afectación de áreas verdes será de 13,250 m²; se estimo 1179 árboles afectados distribuidos en vialidades, en el área de bosques se considera afectar una densidad arbórea 8948. Aunque no se consideraron individuos vegetales con un diámetro menor 5 centímetros,

especies vegetales arbustivas de porte bajo, y especies exóticas. Por lo que la autoridad incluye las anteriores clasificaciones, de lo anterior se tiene una afectación de 26,489 individuos.

7. La identificación, descripción y evaluación de impactos ambientales se llevo a cabo sin generar un horizonte artificial favorable o minimizando impactos importantes. En la MIAE se aplico la metodología “Rapid impact assessment matrix”, de lo cual se obtuvieron 3 impactos en la categoría mayor impacto negativo, y trece en rango impacto negativo significativo durante la etapa de preparación y construcción de sitio. En cuanto a la operación solo se identificaron 2 de mayor impacto positivo y 6 de impacto positivo significativo. Con lo cual la autoridad tuvo por cumplido la identificación de tales impactos a pesar que solo se contemplaron los impactos desfavorables en el diseño y la construcción, pero en la etapa de la operación y cese de actividad solo se identificaron los impactos positivos sobre el medio ambiente.
8. En la consideración de todas las medidas necesarias para evitar impactos al ambiente, conforme la coherencia, viabilidad y conveniencia en la aplicación de las medidas de prevención, mitigación ambiental que se encuentren integradas en la construcción y operación del proyecto, se cumplió parcialmente ya que la autoridad impuso medidas extras a las presentadas por el promovente.

Se establecieron diversos proyectos para mitigar los impactos identificados entre ellos el programa de rescate, conservación y reutilización de suelo orgánico, programa de manejo de flora y fauna para el rescate y la reubicación de flora, para lo cual se aplicarán técnicas de amedrentamiento y modificación del hábitat.

La autoridad determinó que el Plan de Manejo de Residuos Sólidos era deficiente e inconsistente, considerando que no se hace un desglose de las superficies de

demolición, ni de los respectivos residuos a generar, por lo que solicitó que los promoventes adjuntarán dicha documentación.

La autoridad determinó como medida de compensación por impactos causados en la etapa de preparación de sitio y construcción que por la afectación de 13,250 m² de área verde en vialidades se deberá llevar a cabo la restitución de áreas verdes con superficie equivalente a la afectada, en cuanto a los árboles afectados en vialidades se van a restituir 3,731. Y por los árboles afectados en la zona de bosques se deberán restituir al menos 108,490 árboles,¹⁸⁹ 3 veces más de los que se habían contemplado en la MIAE. En caso de que se excedan los individuos afectados derivados de la estimación, se establecerá la restitución adicional. También se resolvió el trasplante de individuos arbóreos jóvenes en zonas aledañas al trazo del proyecto.

Del mismo modo se impuso como medida de compensación un monto económico para aportar al Fondo Ambiental Público que la SEDEMA aplicará para elaborar decretos de áreas de valor ambiental en el Distrito Federal. Así que si bien se va a perjudicar a dos áreas ambientales importantes, se compensará por medio de decretar otras áreas de conservación que también pueden ser alteradas.

Después de la valoración de los anteriores puntos, el 9 de julio de 2010 **la autoridad concluye la viabilidad ambiental del proyecto**, otorgando al promovente una autorización condicionada, estableciendo los siguientes puntos:

- No se autoriza realizar 22 carriles para casetas de peaje, por lo que solo se autoriza un ancho de tres carriles por sentido. La realización del tercer carril queda condicionado a ejecutar la restauración ambiental en una superficie equivalente, en vista de la Declaración de la Barranca de Tarango como Área de Valor Ambiental establece en el apartado décimo II que la vía sea

¹⁸⁹ Sin embargo en el de manejo del Área de Valor Ambiental “Barranca de Tarango” establece que una de las condicionantes sería la reforestación de la zona de obra con más de 112 mil 200 nuevos árboles de especies nativas, un número de árboles a restituir superior a lo establecido en la presente resolución.

de dos carriles para cada sentido aéreo con el fin de no afectar el suelo de conservación.

- No se permiten instalaciones permanentes ni de cualquier tipo diferentes al sistema de peaje. Se autorizan en forma condicionada las instalaciones de apoyo, con excepción de los propuestos en la ANP “La Loma”. Se prohíbe retirar o dañar el huizache y conservar la zona de influencia de este.

Para garantizar el cumplimiento de las condicionantes se resolvió presentar fianza. Asimismo en la resolución se estableció la ampliación de información de algunas actividades.

También queda señalado para la empresa, la obligatoriedad de permitir el tránsito de los autobuses de la Red de Transporte de Pasajeros¹⁹⁰.

En cuanto a la ejecución de esta resolución, el promovente deberá establecer el programa de vigilancia ambiental, así como contratar servicios de supervisión para el seguimiento en el cumplimiento de las condicionantes y programas establecidos, de los cuales se presentará mensualmente con un informe de tal cumplimiento. Igualmente la SEDEMA a través de su Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental coadyuvando a la DIAE vigilará el cumplimiento de las mismas.

3.4 Alcances del PEIA

Líneas arriba señalamos la definición de la EIA la cual es un procedimiento evaluador de efectos sobre el medio ambiente que puede generar la realización de actividades, lo primero que se realizó en el PEIA es el diagnóstico ambiental sobre el trazo del proyecto, sus componentes bióticos, la importancia que guarda sobre la región y los servicios ambientales que proporciona tal área. Es decir, se establece el estado en que se encuentra el medio ambiente, que será la base para

¹⁹⁰ Programa de manejo del Area de Valor Ambiental “Barranca de Tarango”, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010.

proyectar el escenario con el proyecto y este que alteraciones generará sobre el escenario base.

Existe un ejercicio de valoración por la autoridad sobre la información técnica y el diagnóstico vertido por el promotor de la obra, así como de la situación social del polígono en que se construirá.

Conforme a este caso de estudio se identificaron impactos negativos que se causarían en la etapa de preparación y construcción de la obra, con estos se generaron medidas de mitigación para reducir la presentación de los impactos y evitar un daño ambiental irreversible.

Gracias a este instrumento de la política ambiental se ha comprendido dentro de actividad gubernamental y privada que es mejor prever los posibles daños y tratar de implementar medidas que los reduzcan o que los minimicen, ya que los costos asociados a medidas correctivas son mayores que los costos asociados a medidas preventivas.

La EIA revisó la viabilidad jurídica, es decir si conforme a la legislación ambiental, (leyes, reglamentos y programas) se puede construir la obra, y verifica que en la planeación de esta se contemple y no rebase los límites de contaminación y ruido, así como las especificaciones para la construcción de autopistas. En términos inmediatos el diseño de la obra no contrariaba la legislación; pero si se hubiera hecho un análisis a nivel metropolitano, posiblemente se hubieran tenido otros resultados.

A través del procedimiento se pudo establecer la necesidad de diversos programas que se requerían forzosamente para garantizar el menor impacto de los identificados, tales como el programa de reforestación o el proyecto de drenaje, tratamiento y descarga de la infiltración pluvial.

3.5 Limitantes del PEIA

La EIA como parte fundamental del sistema de planeación, adolece de varias cuestiones conforme al caso de estudio, el PEIA se evaluó respecto de una concepción fragmentada del proyecto total, pues la supervía pertenece al proyecto autopista urbana Querétaro-Toluca-Cuernavaca, que sólo se refirió al comienzo de la EIA. Puesto que, no se estudió como esta obra se relacionará con otras infraestructuras a su alrededor y como estas interactuarán con la obra; es decir se toma poco en cuenta el contexto donde se desarrollará.

La ponderación de impactos es muy general y sólo enunciativa, si bien se identificaron algunos impactos significativos en la etapa de preparación y construcción, estos no se describieron detalladamente. Y puesto que ni en la MIA ni en la resolución se identificaron los impactos acumulativos y sinérgicos que ocasionará cada una de las etapas del proyecto, los cuales son los que causan afectaciones mas profundas e irreversibles sobre el medio ambiente, aunque su escala de aparición no es tan inmediata.

Cabe mencionar que los impactos no son aislados, sino que interactúan con el sistema ambiental y el sistema urbano. Por lo que, se tiene un escenario muy limitado del verdadero alcance que iba a provocar la obra en su conjunto.

Señalaremos algunos de los impactos que se hubiera podido detallar, en cuanto al criterio que la obra no constituirá el desarrollo inmobiliario, la autoridad considero que se cumplió con tal criterio dado que la vialidad será confinada. Si bien, la obra son principalmente puentes y túneles, alrededor de la obra, no necesariamente de manera inmediata, se incrementara el valor del suelo a lo largo del tramo, habrá mayor oferta de inmuebles habitacionales y una demanda creciente de espacios comerciales. Se incrementara aún más la presión urbana sobre los bosques cercanos la ANP “La Loma” y “Tarango” a pesar que no se construirán más obras

sobre estas zonas más que los puentes, pero lo que representa la obra es la pérdida de fauna y flora debido al incremento de la urbanización¹⁹¹.

Las obras viales dirigen el crecimiento de áreas urbanas, se generará una urbanización más amplia de una zona de la ciudad que es vital para la oxigenación de la región, para los ciclos hidrológicos y para contener la contaminación atmosférica

Cabe destacar que las políticas públicas han privilegiado el uso de automóvil desde hace 80 años y con esto se ha estructurado la ciudad moderna. Puesto que la creación de infraestructura vial va acompañada del aumento de recorridos y números de viajes. Es decir, si bien la construcción de la autopista reduce el tráfico de manera inmediata y aligera el tránsito vehicular, a largo plazo aumentará el número de vehículos que pasaran por esa zona, lo que conllevará una saturación en esta vialidad y vías alternas. Por lo que, solo se resuelve el problema de la movilidad superficialmente, sucede lo que se llama tráfico inducido.¹⁹²

Para la contemplación de los impactos se tiene la concepción que no se producirán impactos severos al ambiente, pues la urbanización ya transformo completamente el medio ambiente.

El ruido perjudica notablemente a medios naturales, y no solo eso sino que se deteriorara la calidad de vida de las comunidades asentadas, porque no toda la población que requiere hacer viajes poniente-sur podrá realizarlos debido al monto económico que ello significa. De manera que los vecinos que se encuentran alrededor de la obra sufrirán de los estragos de esta obra, en el deterioro de su

¹⁹¹ La construcción de autopistas consolida y acelera el crecimiento de las zonas metropolitanas, por la persistencia de la organización radial y concéntrica de la zmvm. Cfr. Garza Gustavo op. cit.. p. 657

¹⁹² Se puede dar el fenómeno de tráfico inducido debidamente documentado en México, el cual es la saturación paulatina de nuevas vialidades ya que hay cambio de rutas alternas, reubicar viajes hora-pico y el modo de transporte. Cfr. Garza Gustavo op. cit. p. 657

salud y padeciendo embotellamientos en los cruces de la obra y en sus salidas, principalmente en la Avenida Luis Cabrera.

La pérdida de flora se cuantificó por individuo, más no se analiza al conjunto de árboles como una comunidad ni su función en el ecosistema (como hábitat, reservorio de especies, almacén de carbono, como regulador del clima) y menos aún no se especifica el área de influencia de la obra (con un ancho de corona de 30 m aproximadamente).¹⁹³

De modo que al no tener plenamente identificados los probables impactos a acontecer, no hay manera que se puedan evitar ni reducir, de donde resulta que la EIA a través del caso de estudio no cumple con la finalidad de evitar o reducir los impactos ambientales que se pudieran prever de una obra. Aunque la EIA no puede prevenir por si misma todos los problemas ambientales, sino que para operar debidamente es necesario su inserción dentro del sistema de planeación, es un eslabón dentro del sistema de planeación y programas de ordenación del territorio.¹⁹⁴ Este sistema está poco articulado, esto provoca que se actualicen desequilibrios ecológicos sobre la zona directamente perjudicada, asimismo de toda la ZMVM.

Hay otra situación, si bien la EIA se establecen situaciones prototípicas, que sucederán en el futuro, por lo que no se puede tener la plena certeza de que esos impactos contemplados son los que se van a producir, se tiene un amplio margen de impactos que no se planearon, pero que van a tener consecuencias sobre el ambiente intervenido.

Aunque los planes y proyectos tienen necesariamente un componente ambiental, quienes deciden sobre su creación son organismos ajenos a estos. No hay una

¹⁹³ PAOT, Comentarios y observaciones sobre la MIAE, el 15 de junio de 2010.

¹⁹⁴ El desarrollo de la ordenación en el territorio está muy precario en nuestro país ya que solo tenemos un programa de ordenación del territorio a nivel federal elaborado en 2008. José allende en Peinado Lorga, Op. cit. P.311.

evaluación desde las primeras etapas del proyecto, pues al realizar el PEIA ya se está en las últimas etapas de diseño, casi listo para que el proyecto se lleve a cabo, por lo que no se pueden analizar verdaderas alternativas del proyecto, lo único que se podría hacer es modificar el trazo o algunas cuestiones particulares del proyecto, pero no la viabilidad ambiental del proyecto en sí.

La EIA al estar inmersa en la política de desarrollo sustentable explicada en el capítulo 1, la cual incluye ciertos niveles de daño como aceptables e inevitables. Teniendo la premisa de realizar tales actividades y proyectos, sin comprometer la utilización presente y futura de los recursos naturales. El problema no reside en aumentar las medidas de mitigación para evitar los impactos negativos, sino en la construcción de determinadas obras sobre el medio ambiente que lo afectan de manera irreversible.

Se tiene una visión reducida y limitante de la esfera de protección, se protege lo que se puede valorar material y económicamente, dejando de lado criterios fundamentales, como lo que representa para los habitantes los servicios ambientales que proporcionan las zonas afectadas.

En este caso se dio por hecho la viabilidad social, cuando en ningún documento (ni en la declaratoria de necesidad ni en el decreto de utilidad pública) está debidamente justificado. Dado que no se consideraron los impactos sociales que se generarían con los habitantes del Distrito Federal, y no solamente respecto de los habitantes de Santa Fe, ¿Cómo la viabilidad iba a transformar el espacio urbano y las relaciones sociales? El espacio público es vital en cualquier espacio urbano, es un elemento organizador de la ciudad. Pero desde hace unas décadas, ha prevalecido la privatización del espacio público, no solo a nivel de infraestructura vial, sino en diversos megaproyectos como industrias hidráulicas, residuos, entre otras.

En cuanto a las medidas de mitigación, no se presentaron planes de manejo para la fauna, ni programas integrales de restauración de suelo, solo se aboca a la

reforestación. La reparación de daños por la construcción de la obra se acota a un asunto de compensación monetaria, si bien se va a perjudicar a áreas ambientales importantes, se compensará por medio del decreto de otras áreas de conservación, pero el problema no es que decretan o no, sino que plan de manejo y que tanta protección se le va a brindar a esas áreas. Pues a pesar que la barranca “Tarango” y la ANP “La Loma” no se afectarían directamente a la cobertura vegetal, por efectos de la obra se verá severamente alterada.¹⁹⁵

Por otra parte, el tiempo para la evaluación es muy reducido y para realizar un análisis más profundo se requiere mayor capital humano especializado y económico. Pues al practicar una cantidad inmensa de proyectos sometidos a evaluación, se hace difícil la aplicación correcta de tal instrumento, por las limitantes presupuestales y personal capacitado.¹⁹⁶

Podemos señalar la participación ciudadana se reduce a recibir comentarios por escrito en la SEDEMA los cuales pueden ser o no tomados en cuenta, por lo que no existe una participación genuina en todas las etapas de formulación del proyecto, evaluación, implementación.

Una vez vistos los alcances y las limitantes que tiene este instrumento de la política ambiental, pasaremos a abordar las posibles alternativas que podrían garantizar un mejor ejercicio y así cumplir con su finalidad de evitar o aminorar los impactos sobre el medio ambiente.

¹⁹⁵ Cfr. García López Tanía Derecho ambiental mexicano, Bosh, Barcelona, 2013.

¹⁹⁶ Cfr. Peinado Lorga y Sagasela Avances en la Evaluación de impacto ambiental y ecoauditoria, Trotta, España, 1997.

CAPITULO 4.- ALTERNATIVAS PARA UN MEJOR EJERCICIO DEL PEIA

Lo posible es la potencia de la utopía, del lugar que nace del deseo de ser; y ese emerge de las entrañas del lenguaje, de lo humano habitado por el lenguaje, de la fuerza simbólica que se engrana con la materia y con la vida para recrearla, para guiar la potencia de lo real hacia un poder ser deseado, imaginado, realizado. Enrique Leff¹⁹⁷

En el capítulo anterior identificamos los alcances y limitantes que tiene el instrumento de evaluación ambiental a través del caso de estudio. En este capítulo abordaremos las potencialidades que tiene este instrumento para que se constituya como un instrumento eficaz de protección del medio ambiente.

4.1.- Análisis Sistemático del Medio Ambiente.

En la regulación del PEIA se limita la concepción y el enfoque del medio ambiente, no se considera como un sistema complejo, altamente dinámico. Es indispensable tener en cuenta la interconexión de elementos biofísicos y sociales que conforman el medio ambiente, en vista que cuando hay una modificación al ecosistema hay muchas redes de causa-efecto, que suelen ser aditivas y sinérgicas. Se vuelve un imperativo que la MIA establezca los impactos significativos, sinérgicos y acumulativos.

El sistema ambiental esta imbricado con el sistema social, pues este último requiere del sistema ambiental para poder subsistir y desarrollar su cotidianidad. De ahí resulta fundamental identificar los impactos sociales como parte de la EIA.¹⁹⁸

En la legislación local hay que establecer la obligatoriedad de solicitar las opiniones técnico-científicas de las dependencias que tienen competencias en

¹⁹⁷ Leff Enrique, *La complejidad ambiental* en Polis, revista de la Universidad Bolivariana. Volumen 6, no. 16, Bolivia 2007. <http://polis.revues.org/4605>

¹⁹⁸ Erias Antonio y Alvarez Jose, Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible, Ediciones Piramide, 2007, p. 286

el área del proyecto, así como de otros expertos, como universidades, ONGs, centros de investigación, que se consideren pertinentes.

Las MIA's tienen que tener incorporado el principio de proporcionalidad, es decir, los efectos no pueden ser desmedidos o desproporcionados en relación con el fin que se busca alcanzar. Además el deber de justificar que el proyecto cumpla debidamente con una necesidad exigida por el bienestar general de la población¹⁹⁹.

Así como debe de operar el principio de precaución, en donde no es necesario que se compruebe científicamente las posibles repercusiones que tendrá la obra, sino que si hay sospechas de un impacto irreversible, será mejor evaluar otras alternativas o negar la autorización.

Se tiene que incorporar la obligación de evaluar al menos dos alternativas al proyecto, incluyendo la opción sin proyecto, en donde se evalúen los posibles impactos que puede tener su actividad en donde la opción sin proyecto, representa el impacto de no hacer ningún proyecto.

La información y datos plasmados en la MIA por el consultor no se tiene que dar por ciertos, es preciso valorar y corroborar en base a la datos e información científica con la que se cuenta, muchas veces en las manifestaciones no se encuentran descritas las situaciones ambientales en todo su contexto y los impactos ambientales son minorizados. Para que la autoridad tenga tiempo debido para realizar toda esta investigación es necesario ampliar los plazos en el PEIA.

Las consultoras privadas que realizan la MIA son parciales, pues evidentemente benefician a la empresa que las contrato. Se propone la creación de una entidad independiente e imparcial, con personal debidamente capacitado, que realice un estudio amplio que incluyera los impactos sociales y ambientales. Considerando que no puede existir la viabilidad ambiental sin

¹⁹⁹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Modificaciones al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) <http://www.cemda.org.mx/modificaciones-al-procedimiento-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-eia/>, consultado el 19 de octubre de 2014.

existir la viabilidad social y la aceptación de la ciudadanía para la realización de los proyectos.

Esta institución evaluaría las diferentes alternativas a la localización del proyecto y las acciones concretas que se realizaran.

4.2.-Integración De La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La EIA como un instrumento preventivo no ha logrado frenar la degradación del medio ambiente, dado que no se evalúa sobre una región la gran variedad de proyectos que se llevan a cabo y las repercusiones que tienen estos en su conjunto sobre el medio ambiente. .

A partir de la integración de la EAE en 2011 en la legislación del Distrito Federal, como una modalidad de la Evaluación de Impacto Ambiental. La EAE podría incorporar que la cuestión ambiental esté presente en las primeras fases de planeación del proyecto y en todo nivel de decisiones. Es decir, esta evaluación se tendría que realizar antes de publicar la declaratoria de necesidad, pudiendo influir sobre el proyecto y su viabilidad ambiental y social²⁰⁰.

En el supuesto de aplicarse este instrumento al caso de estudio, es decir al sistema de planeación del Distrito Federal, si se hubiera evaluado el PGDDF, así como el Programa Integral de Vialidad y Transporte, que era el programa que contemplada de manera evidente la construcción de la supervía poniente, se hubieran encontrado ciertas inconsistencias e impactos a nivel regional y tal vez se redireccionaba el proyecto.

La aplicación de la EAE fortalecerá al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se podrá articular de modo más armónica el conjunto de planes y programas ambientales y políticas económicas. De ahí proponemos la

²⁰⁰ Puesto que al tomar decisiones sobre obras a llevar a cabo, la preocupación dominante se enfoca a la eficiencia y factibilidad ingenieril en el mejor de los casos, sobre aspectos económicos o sobre intereses particulares de la autoridad. Cfr. Echechuri Hector(et. Al.)Evaluación de impacto ambiental, entre el saber y la práctica, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2002.

obligación de la SEDEMA de realizar la EAE a todo el sistema de planeación y no solamente en la ambiental, todos los programas llevan inmerso la dimensión ambiental. De manera que se evitará tomar decisiones que pueden conllevar impactos sociales y ambientales irreversibles.

Hace falta desarrollar metodologías para la aplicación de la EAE, que integre procesos de participación ciudadana efectivos, donde sea la misma comunidad afectada la que proponga alternativas a la necesidad identificada por el gobierno, con miras a maximizar el beneficio público.

La EAE podría disminuir tanto el costo como el tiempo de evaluación de proyectos particulares, una vez evaluados los planes y programas servirá como marco de referencia para la EIA y así dejar la evaluación de proyectos de manera excepcional.²⁰¹

La EAE obligará a incluir un esquema más amplio de valoración y evaluación considerando servicios, bienes y medio ambiente, más que eso se necesita una gestión pública que contemple la tolerancia, la capacidad de carga y la regeneración del medio ambiente, en cada una de las acciones de la autoridad.

Se tiene que operar en los tres niveles de planeación y programas, a nivel federal, local y municipal, las principales áreas de evaluación serán uso de suelo, transporte y residuos.

Por último, se requiere invertir en base de datos confiable que se actualice frecuentemente, el medio ambiente es muy dinámico y de esta manera poder evaluar objetivamente con los mayores conocimientos los planes y programas.

4.3.-Debida información ambiental y notificación personal a los afectados.

Como observamos en el capítulo anterior el derecho a la información está reconocido en la legislación ambiental mexicana, sin embargo hay obstáculos

²⁰¹ Cfr. Ahumada Cervantes Brenda, et. al. Beneficios potenciales de la evaluación ambiental estratégica en la planeación del desarrollo en México, caso de estudio el Programa Nacional de infraestructura 2007-2012, revista de Investigación ambiental, México 2011, p. 5-17

que imposibilitan el goce pleno de este derecho. En la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal está contemplado que se publicara en un diario de circulación nacional el resumen del proyecto solamente en casos de que la autoridad resuelva que se requiere consulta pública o en caso de la evaluación ambiental específica.

Es decir se informa a la población de la realización de un proyecto solo en determinados casos, mediante una sola publicación en un diario de circulación amplia. Se ve vulnerado este derecho debido a que la población debe de estar plenamente informada sobre los proyectos a realizar desde las primeras etapas de diseño, y muchas veces la población advierte que se ha comenzado con la construcción de la obra sin haber sido informados debidamente.

Teniendo en cuenta lo anterior es necesario establecer mecanismos amplios, efectivos y no limitativos para difundir la información, como el uso reiterado de medios masivos de comunicación, radio, televisión, internet, carteles. Así como organizar varias sesiones de información, donde los promoventes expliquen detenidamente la obra y sus implicaciones ambientales y sociales.

Es indispensable que sea obligatoria una notificación personal de los afectados directamente, para que estos tengan información certera de lo que se planea realizar como proyecto.

Igualmente es necesario que se publiquen todos anexos y documentos que conforman y la información adicional que se presenta dentro del PEIA²⁰². La información plena y oportuna es condición para que la población pueda llevar a cabo la participación en las decisiones o actos que pudieran afectarlos y ejercer su inconformidad y defensa.

La información que proporciona la autoridad es muchas veces de carácter técnico, de difícil comprensión para el público general no especializado. Por lo que la autoridad debe de proporcionar la información clara y precisa, con el fin de tener una comunicación eficaz.²⁰³

²⁰² CEMDA Modificaciones al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), op. cit. p. 6
²⁰³ 1/2011 Recomendación CDHDF p. 35

4.4- Mecanismos de participación ciudadana dentro del PEIA

Actualmente el único mecanismo de participación dentro del PEIA es la consulta pública, su regulación no es clara y es ambigua en legislación ambiental del Distrito Federal. Pues en algunos artículos confiere a la autoridad facultad de llevar a cabo la consulta y en otros es una obligación que lo lleve a cabo, en primera instancia hay que resolver sobre este aspecto.

Diversos estudios indican que la consulta se ha convertido en un proceso informativo, las autoridades exponen una decisión previamente adoptada (se diseñó y aprobó el proyecto según las necesidades que la autoridad considero, abre la licitación, destinan dinero para el proyecto y otorgan concesiones) y en la cual los pueblos y comunidades son meros receptores de información recopilada y no pueden tener ya ningún tipo de incidencia o de manera muy mínima sobre el proyecto.²⁰⁴

Cuando la consulta se realiza como último requisito antes del comienzo de la obra con concesiones otorgadas y presupuestos aprobados, causando graves e irreparables violaciones a otros derechos humanos, como el derecho a un medio ambiente, el derecho a la vivienda, al agua, entre otros.²⁰⁵

O bien es empleada como un instrumento para legitimar cualquier decisión o acción estatal cumpliendo simplemente con el requisito formal de realizar una consulta.²⁰⁶

4.4.1. Derecho a la consulta ambiental

Conforme al Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DONUDPI), se

²⁰⁴ Informe sobre Derecho a la Consulta y Participación en asuntos de Interés Público en México Documento que presentan las Comunidades Indígenas Huicholas y otros, en el marco de la audiencia temática que se llevó a cabo el 28 de octubre de 2010 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco del 140° periodo de sesiones.

²⁰⁵ Por lo que se genera “situaciones graves de desposesión, contaminación ambiental, desplazamiento forzoso y daños permanentes a la cultura, espiritualidad y conocimiento tradicional de los pueblos indígenas” Informe sobre Derecho a la consulta... op. Cit. P.

²⁰⁶ Cfr. ibidem

reconoce el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas en los casos de proyectos de desarrollo.²⁰⁷ Estableciendo la obligación del Estado de consultar desde las primeras etapas del plan del proyecto.

En caso de comunidades no indígenas no se ha hecho un reconocimiento directo, sin embargo estas gozan la misma prerrogativa,²⁰⁸ de la misma forma sufrirán de la realización del proyecto que repercutirá en el ejercicio de los derechos humanos. La realización de proyectos implica impactos en sus ingresos, formas de organización social y cultural.

Las comunidades y habitantes de la Ciudad de México a pesar de vivir en una urbe, donde confluyen gran cantidad de culturas, se suele pensar que las identidades se disocian, aunque sigue habiendo grupos que generan su sentido de pertenencia comunitaria, practicas, tradiciones y costumbres que los definen.²⁰⁹

El artículo 26 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la participación democrática en la planeación del desarrollo nación, es decir en asuntos de interés público, sin embargo no se explicita como tal un derecho a consulta de cualquier ciudadano. Es imprescindible que conforme a los pactos internacionales relacionados con el derecho de participación y consulta que ha firmado el Estado mexicano, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), Carta Democrática Interamericana (art. 2 y 6), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), entre otros. Por lo que, el Estado debe incluir la participación directa de la población y en particular de los probables afectados en la toma de decisiones sobre construcción de infraestructura a gran escala, que repercutirán en el medio ambiente. Con lo cual se debe de reconocer

²⁰⁷ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está reconocido tal derecho en el artículo 2, fracción IX.

²⁰⁸ Cfr. En cuanto a la interpretación extensiva del derecho a la consulta, incorporado en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: comunidad Saramaka contra Surinam en Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, México, 2011.

²⁰⁹ Como es el caso de pueblos originarios, los cuales su centro de su vida comunitaria es la fiesta patronal. Cabe mencionar que uno de los grupos afectados en el caso de estudio fueron pueblos originarios de Magdalena Contreras que viven alrededor del trazo del proyecto.

explícitamente en la legislación ambiental el derecho a la consulta medioambiental para garantizar el goce de otros derechos humanos.

A pesar que la EIA es un instrumento reciente de la política ambiental, podría ser idóneo para que se aplique el derecho de consulta dentro del mismo y que la población pueda ser sujeto activo, para sí poder entablar un verdadero dialogo. Es preciso tratar de resolver las asimetrías entre los sujetos que confluyen en el PEIA, por cuanto a conocimientos técnicos, acceso a la información y capacidad de negociación. Pero queda el reto de ¿Cómo poder resolver todas estas asimetrías para llevar a cabo un diálogo genuino? En donde el Estado escuche todas las inquietudes y estimaciones de la población.

Es necesario que las reglas del procedimiento de consulta queden debidamente establecidas en la legislación, para que se pueda informar previamente a la población y que en un segundo momento esta pueda vertir todas sus opiniones e inconformidades en tiempos razonables, un día para la consulta pública es insuficiente y se termina convirtiendo en una sesión de información y no de debate, por lo que se tiene que ampliar este plazo.

Las opiniones vertidas en el proceso se tienen que volver vinculantes para la autoridad para así incorporarlas en el diseño del proyecto, de esta manera la consulta podría ser “un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos”²¹⁰,

Ahora bien los objetivos de los proyectos de desarrollo e infraestructura se presentan como proveer de recursos y bienes necesarios para el desarrollo general del país y de sus habitantes; aunque muchas veces reproducen y afianzan estructuras de desigualdad social que existen (Santa Fe- poblados aledaños), lejos de beneficiar a aquellos que se encuentran en una situación de desventaja, benefician a personas que se encuentran en una situación privilegiada, tal como fue nuestro caso de estudio, en el cual el proyecto evaluado fue para el beneficio de personas de estrato alto que viven en los

²¹⁰ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, México, 2011, p. 29

residenciales Santa Fe o que tienen su centro de trabajo en esta zona y tienen los recursos económicos para poder pagar la supervía²¹¹.

Los proyectos se desenvuelven sin considerar las prácticas culturales y económicas de las personas que viven alrededor de éstos. En vista de lo anterior el Estado deberá estar obligado a buscar alternativas que puedan proporcionar los mismos recursos y satisfactores en busca alcanzar el proyecto de desarrollo sin vulnerar derechos humanos.

En cuanto a los principios mínimos que se tienen que considerar en una consulta es la realización en un clima de confianza y respeto²¹², que se informe de manera completa sobre la realización del proyecto y los impactos ambientales, sociales y económicos significativos, acumulativos y sinérgicos.

La participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones implica que esta misma determine que es lo que más le conviene para su desarrollo, es decir que sean los ciudadanos junto con el aparato estatal los responsables de las decisiones políticas.

El derecho a la consulta ambiental constituye el mecanismo para evitar la imposición de proyectos, debe conllevar la obligación de la autoridad de obtener un consenso o consentimiento acerca de la construcción de la obra, haciendo participe a la población desde las primeras etapas del diseño de la obra.

Pero la participación ciudadana no se circunscribe a la consulta ciudadana, sino que debe de acompañar las diferentes etapas de la obra, y no únicamente en la etapa del diseño se pueden prever impactos ambientales. También es necesario incluir mecanismos que permitan la participación durante la operación del proyecto y hasta que finalice, para así aminorar o evitar el deterioro ambiental.

²¹¹ En la resolución la empresa debería de permitir la operación del RTP, transporte colectivo para pasajeros, sin embargo hasta octubre 2014, aún no está en operación tal servicio.

²¹² Muchas de estas se realizan con graves irregularidades, entre ellas, la corrupción de las autoridades comunales o tradicionales, la falsificación de documentos y firmas y el uso de la fuerza pública. Informe sobre Derecho a la Consulta y Participación en asuntos de Interés Público en México Documento que presentan las Comunidades Indígenas Huicholas y otros. op. cit. p.11

4.5.-Medidas de mitigación y monitoreo

Los conocimientos científicos deben de jugar un papel principal en el PEIA, las opiniones técnicas y la participación de comités técnicos científicos se deben considerar en el proceso de autorización de la evaluación de impacto ambiental, y posteriormente en el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.²¹³

Los mecanismos permanentes de monitoreo pueden permitir conocer si la manifestación de impacto ambiental cumple con su objetivo de prevenir de daños al ambiente, así como robustece el acervo de conocimiento que contribuye a la toma de decisiones en el marco de la gestión ambiental y que se integre a los otros instrumentos de la política pública tales como el Ordenamiento Ecológico del Territorio, planeación ambiental y las Normas Ambientales.²¹⁴

El seguimiento de los impactos identificados es vital, sin embargo esos impactos son presuposiciones de lo que sucederá en un futuro, por lo que es necesario evaluar los proyectos una vez que ya estén operando y verificar cuales impactos se actualizaron realmente y cuales se presentaron sin haberse contemplado. Esto es para tomar las medidas pertinentes y poder disminuir los daños al ambiente y a la población.

Se tiene que hacer hincapié en el monitoreo de las condicionantes establecidas en la resolución del PEIA, para que se lleve a cabo su cabal cumplimiento, ya que se turna a que no se apliquen las medidas establecidas. Por lo que, la participación ciudadana jugará un papel central en verificar las tareas de la autoridad y del promovente.

La participación pública se tiene que ampliar en un debate en base con los estudios técnicos, sobre cuáles son los impactos admisibles que soportaría la

²¹³ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Modificaciones al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) <http://www.cemda.org.mx/modificaciones-al-procedimiento-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-eia/>, consultado el 19 de octubre de 2014, a las 4:00 pm.

²¹⁴ SEMARNAT, INE La evaluación del impacto ambiental, segunda edición, México, 2012, p. 97

ciudadanía, como es que se distribuirán los costos ambientales y económicos en la construcción de proyectos. Así como se establezca un dialogo público sobre las medidas compensatorias y mitigatorias, donde finalmente la autoridad establezca las medidas que tendrá que atacar el promovente.

Se propone además que las constructoras entreguen informes periódicos sobre el cumplimiento a las condicionantes, se realicen audiencias públicas que informen a la población sobre el seguimiento de la presentación de los impactos.

El establecimiento de medidas de mitigación busca atenuar o modificar un impacto identificado, en cuanto a las medidas compensatorias se actualizan para contrarrestar el impacto que no se corrige ni se puede prevenir. Pero estas van directamente relacionadas con los impactos identificados, si se identifica solo un tipo de impacto, se reflejará en las medidas que se recomendarán. Puesto que, la propuesta de realizar una evaluación integral de los diversos tipos de impactos contribuirá a dictar medidas de compensación y de mitigación más completas que disminuyan los daños al ambiente.

CONCLUSIONES

Reconociendo la dignidad de toda vida, pueblos y naciones, hacemos un llamado a la comunidad global para unirse con los Pueblos Indígenas para aprender de las enseñanzas y la sabiduría otorgadas a nosotros por el Creador para sanar a la Madre Tierra

Encuentro de los Pueblos Indígenas para sanar a la madre Tierra, Chiapas 2008

A lo largo de este trabajo se cumplieron con los objetivos del mismo, los cuales fueron estudiar la operación de la evaluación de impacto ambiental en un caso particular, su origen, identificar cada uno de los actores que intervienen en tal procedimiento y el análisis jurídico de este.

En efecto, encontramos que presenta insuficiencias dentro de la legislación, en los mecanismos que la rigen y en la política ambiental, así como dedicamos todo un capítulo a dar recomendaciones para subsanar tales insuficiencias.

1. A pesar de la evolución de la gestión ambiental en el Distrito Federal, esta ha sido rebasada ante la complejidad y el dinamismo que representa el crecimiento de la Ciudad de México y la zona metropolitana del Valle de México.
2. El espacio geográfico del Distrito Federal no es viable ni físicamente ni ambientalmente para albergar el proceso de urbanización que ha venido ocurriendo.
3. Existen ambigüedades y lagunas en la regulación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, principalmente en lo referente a la consulta pública.
4. En el caso de estudio, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se llevó a cabo conforme la normatividad aplicable.
5. La aparición de diversos instrumentos jurídicos para la protección del ambiente no han logrado desacelerar el deterioro ambiental, ya que el sistema de planeación ambiental no está debidamente integrado. Se requiere la

implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica para disminuir costos y poder tener un panorama regional de los impactos que ocasionará la construcción de los proyectos propuestos.

6. La Evaluación Ambiental Estratégica debe de reglamentarse debidamente, así como elaborar mecanismos de participación ciudadana efectivos.
7. Es preciso que la Manifestación de Impacto Ambiental lleve incorporado el principio de proporcionalidad, así como la justificación del proyecto en miras al bienestar general.
8. La autoridad debe de observar en la evaluación de la manifestación de impacto ambiental el principio de precaución, en caso de que se consideren que se ocasionaran impactos irreversibles, se deberá de optar por no realizar la obra propuesta.
9. Se tiene que prever en la normatividad ambiental, la obligación del promovente y de la autoridad de evaluar detenidamente al menos dos alternativas al proyecto, y una valoración sin proyecto. Estas alternativas deben de proporcionar los mismos satisfactores sin vulnerar derechos humanos.
10. La creación de una base de datos confiable y actualizada sobre el estado del medio ambiente para que la autoridad la compare sobre la información vertida en la evaluación de impacto ambiental.
11. Se debe de crear una Instancia independiente e imparcial que realice los estudios de impacto ambiental y social integral, con miras a obtener estudios serios y objetivos sobre la viabilidad de los proyectos.
12. En la manifestación de impacto ambiental se tiene que contemplar obligatoriamente tanto los impactos significativos, acumulativos y sinérgicos.
13. Es necesario implementar mecanismos amplios, efectivos para difundir la información, como el uso reiterado de medios masivos de comunicación. Buscando que la información sea precisa, clara y oportuna como condición para que la población pueda participar activamente en las decisiones sobre el medio ambiente.
14. Los posibles afectados directos deben de ser notificados personalmente.

15. Conforme a instrumentos internacionales se debe de reconocer explícitamente en la legislación ambiental el derecho a la consulta medioambiental como condición para garantizar el goce de otros derechos humanos, como el derecho a un medio ambiente sano.
16. Se debe establecer expresamente en la Ley Ambiental de la Protección a la Tierra sobre el proceso de consulta pública y no dejar al arbitrio de la autoridad los mecanismos para su ejecución. Se tiene que ampliar los plazos en la consulta y las opiniones vertidas en esta deben de ser vinculantes para la valoración de la autoridad.
17. Es un reto superar las asimetrías, principalmente de información y poder político y económico que se actualizan en el proceso de consulta pública para poder entablar un diálogo genuino entre los actores involucrados y llegar a un conceso.
18. En la consulta pública se tiene que prever las medidas compensatorias, cuales son los impactos que asumirá la población y de qué manera se distribuirán los costos ambientales y económicos.
19. Prestar especial atención al plan de monitoreo y seguimiento de las condicionantes establecidas por la autoridad, y que se implementen instrumentos para que la población participe en este plan.
20. Si bien esta investigación tiene muchas referencias ambientales y sociales, es preciso tenerlas en cuenta en la aplicación del derecho (como norma), ya que las autoridades al tomar decisiones en muchas ocasiones se toma poco en cuenta el contexto que se encuentran inmersas, esto provoca que se tomen decisiones erróneas que podrían acarrear graves daños al ambiente y devastación ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México 2004.
2. Azuela de la Cueva Antonio, Cancilio Aguilar y otros, *El Ordenamiento Ecológico del Territorio en México*, SEMARNAT, 2006.
3. Bazant Sanchez Jan, *Expansión urbana en las periferias: procesos de desarrollo no planeado en las periferias del sur de la Ciudad de México*, tesis doctoral, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1999.
4. Brañes, Raúl. *Manual de Derecho ambiental Mexicano*, 2da. Edición, Fundación Mexicana para la educación ambiental/ Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
5. _____ *Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina*, PNUMA, México, D.F. 2000. p. 10
6. Brú Josepa, *Medio Ambiente: poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana*, 1ª edición Editorial, México 1997.
7. Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, s. e., 2001.
8. Cossio Díaz José Ramón “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la constitución” en Ponce de León Luis, *Ochenta años de vida constitucional en México*, IIJ-UNAM, México 1998. p. 295-328
9. Echechuri Héctor (et. Al.) *Evaluación de impacto ambiental, entre el saber y la práctica*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2002.
10. Erías Antonio y Álvarez José, *Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible*, Ediciones Pirámide, 2007.
11. Esteve Pardo José, *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo técnico en el Derecho Ambiental*, Ariel, España 1999. P. 27-57
12. Foldedori, G. y Naida Pierri (coords.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Porrúa, México, 2004

13. García Fernández Ruth Concepción, *Sobre el acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal. La experiencia de la Procuraduría ambiental y del Ordenamiento Territorial*, Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, UNAM, 2008.
14. García López Tanía, *Derecho ambiental mexicano*, Bosh, Barcelona, 2013.
15. Garza Gustavo y Schteingart Martha (coord.) *Los grandes problemas de México, desarrollo urbano y regional II*, El Colegio de México, México, 2010. p. 657
16. Gil Corrales Miguel. *Crónica Ambiental. Gestión pública de la política ambiental en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
17. González Márquez, José Juan, *Apuntes sobre legislación ambiental y urbana del Distrito Federal*, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2008.
18. Gutiérrez Nájera Raquel, *Introducción al estudio de derecho ambiental*, Porrúa, México, 2001.
19. Kiss, Alexander, "El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado", en *La protección internacional de los derechos del hombre balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983.
20. Lezama José y Graizbord Boris (Coord.) *Los grandes Problemas de México, IV Medio Ambiente*, Colmex, México, 2010, p.380
21. Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, México, Porrúa, 2008.
22. Loperena Rota, Demetrio, *Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección*, Universidad del País Vasco, 1998.
23. Lozano Cutana Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, 8ª. Edición, Dykinson, Madrid, 2009.
24. Murcia Riaño Diana Milena, *La naturaleza con derechos. Un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*, Universidad del Bosque, Ecuador 2012.

25. Muñoz Villareal Carlos (comp.) *Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*, SEMARNAT, México 2000. P. 68
26. Peinado Lorga y Sagasela *Avances en la Evaluación de impacto ambiental y ecoauditoria*, Trotta, España, 1997.
27. Pérez Enrique, *Medio ambiente, sociedad y políticas ambientales en México contemporáneo*, Porrúa, México 2011.
28. Rabasa Emilio O. *La Constitución y el medio ambiente*, UNAM, México 2007.
29. Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho ambiental mexicano lineamientos generales*, 5° ed., Porrúa, México 2013.
30. Revuelta, Vaquero (Coord.) *Los retos del derecho ambiental en México*, Porrúa, México 2011.
31. Rodríguez Hernández Francisco, *Desarrollo socio-territorial y urbanización en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México 2013. p. 222
32. Romero Lankao Patricia. *Política ambiental mexicana*, UAM-Xochimilco, México, 2011.
33. SEMARNAT, INE *La evaluación del impacto ambiental*, segunda edición, México, 2012.
34. UNAM, *20 Años de procuración de Justicia Ambiental en México, un homenaje a la creación de la PROFEPA*, México 2012. p. 10
35. Valls Sergio y Matute Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2003.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Bizberg Ilán y Zapata Francisco (Coord.) *Movimientos sociales, Los grandes problemas de México*, Colegio de México, Vol. VI, México, 2010. P. 300

2. Instituto Nacional de Ecología Evaluación de Impacto ambiental. *Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, México 2000
3. Ibarra Valentín, Puente Sergio, et. Al. *La ciudad y el medio ambiente*, Revista Democracia y Economía XVIII, COLMEX, México, 1984. p. 110-148
4. Informe sobre Derecho a la Consulta y Participación en asuntos de Interés Público en México Documento que presentan las Comunidades Indígenas Huicholas de Tuapurie y Santa Catarina Cuexcomatitlán, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota, Alianza Sierra Madre A.C., el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C., el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., el Colectivo Coa A.C, Conservación Humana A.C., en el marco de la audiencia temática que se llevó a cabo el 28 de octubre de 2010 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco del 140° periodo de sesiones.
5. Mensaje del Espíritu Viviente del Encuentro de los pueblos Indígenas para sanar a la madre Tierra Palenque, Chiapas, del 10 al 13 de marzo de 2008.
6. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala., México, 2011.
7. Programa Universitario de Medio Ambiente "Instrumentos de la política ambiental", UNAM, 2006.
8. Soto Esquivel Roberto, Pobreza y modelo macroeconómico neoliberal. Algunas contradicciones, revista Observatorio del desarrollo, volumen 2, no. 6, Zacatecas, 2013. p. 60-64

HEMEROGRAFÍA

9. Carmona Lara Carmen, Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, boletín de Derecho comparado no.67, año XXIII, IJJ-UNAM, 1990.

10. Ibarra Valentín, Puente Sergio, et. Al. *“La ciudad y el medio ambiente”*, *Revista Democracia y Economía XVIII*, COLMEX, México, 1984. p. 110-148
11. García Palomo Armando, et. al. *Arreglo morfoestructural de la Sierra de las Cruces, México central*, *Revista Mexicana de ciencias geológicas*, v. 25, núm. 1, 2008, p. 158-178
12. Velázquez García Mario. *“La construcción de un movimiento ambiental en México. El club de golf en Tepoztlán, Morelos”* en *Región y Sociedad*, Vol. XX, no.43, México 2008.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación 17 de febrero de 1917, última reforma Febrero 2014
2. Ley General de Equilibrio y Protección Ambiental (LGEEPA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988
3. Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del 2000.
4. Plan de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de diciembre de 2006
5. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero del 2000.
6. Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de marzo de 2010.
7. Agenda ambiental de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de febrero de 2008.
8. Reglamento de Impacto Ambiental y de riesgo publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de marzo de 2004.
9. Plan verde publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el
10. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994.

11. Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.
12. Ley de participación ciudadana del distrito federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.
13. Ley de desarrollo urbano del distrito federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.
14. Programa Integral para el Desarrollo Sustentable del Poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México, SEDUVI
15. Programa de manejo del Área de Valor Ambiental “Barranca de Tarango”, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010.
16. Programa de manejo del Área Natural Protegida “la loma” publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de mayo de 2012.
17. Reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 28 de diciembre de 2000.
18. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Magdalena Contreras del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 28 de enero del 2005.
19. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Álvaro Obregón del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 10 de mayo de 2011.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

20. *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966
21. *Declaración De Estocolmo Sobre El Medio Ambiente Humano*. Adopción: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972. Adhesión de México 16 de junio de 1972.
22. *Declaración De Rio Sobre Medio Ambiente Y Desarrollo*. fue firmada por México en la Cumbre de Río de 1992.

23. *Declaración De Johannesburgo Sobre El Desarrollo Sostenible*, celebrada el 4 de septiembre de 2002, firmada por México en 2002.
24. Carta A La Tierra fue aprobada por la Comisión en la reunión celebrada en las oficinas centrales de UNESCO en París en marzo del 2000. Publicada en
25. *Convenio De Viena Para La Protección De La Capa De Ozono* fue aprobado en 1985 y entro en vigor el 22 de septiembre de 1988. DOF: 17 de marzo de 1987.
26. *Convención Americana de los Derechos Humanos* adoptado en: San Jose, Costa Rica, 11/22/69. Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981 DOF: 7 de mayo de 1981

CIBERGRAFÍA

1. Animal Político “En el DF, 3 de cada 10 viajes se hacen en autos particulares que ocupan el 85% del espacio vial”
<http://www.animalpolitico.com/2013/10/en-el-df-3-de-cada-10-viajes-se-hacen-en-autos-particulares-que-ocupan-el-85-del-espacio-vial/#axzz2kDdml5Ub>.
2. Azuela Antonio (coord.) “Ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas” SEMARNAT, México 2006: <http://era-mx.org/biblio/Azuela2006.pdf>.
3. Brenda Ahumada Cervantes, y Arturo Arano Castañón (Comp.) Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica: Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792012000200001&script=sci_arttext .
4. Carmona Lara María del Carmen, El derecho al medio ambiente: defensa de los intereses difusos en el derecho ambiental internacional: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14_10.pdf.

5. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Modificaciones al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) <http://www.cemda.org.mx/modificaciones-al-procedimiento-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-eia/>.
6. Comisión De Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 1/2011*, México, 20 de enero del 2011. http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2011/Reco01_2011b.pdf.
7. Contralínea “Supervía poniente: el desastre ecológico”<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/supervia-poniente-el-desastre-ecologico/>.
8. Instituto Nacional de Ecología “Zona Metropolitana del Valle de México” <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/652/vallemexico.pdf>.
9. Mora Donatto Cecilia “Aspectos históricos jurídicos del problema agrario en México”<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/235/art/art6.pdf>
10. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento territorial, Estudio: “Sistema de Seguimiento y Monitoreo del cumplimiento de la Normatividad ambiental y urbana del Suelo de Conservación del Distrito Federal”, México 2013. http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/cursos/2012/pdf/3_1.
11. Observatorio de instituciones territoriales, “PAOT, Comentarios y observaciones sobre la MIAE, el 15 de junio de 2010” <http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/reconstruccion/documentos.jsp>
12. Sachs, W. 1997. Arqueología de la idea de desarrollo. *Economía Informa*, 253(1):12-28. Publicado también en *Revista Envío Internacional*, número 185, agosto. <http://www.envio.org.ni/articulo/317>.
13. Romero Tovar Ma. Teresa “Los pueblos originarios de la Ciudad de México” http://www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_teresa_romero.pdf.
14. Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal <http://www.sedema.df.gob.mx/sitios/conadf/index.php?op=funciones>.

15. Transcripción de la Conferencia de prensa para informar sobre la Autopista Urbana Querétaro-Cuernavaca-Toluca en la sala de prensa de la DGCS el día 6 de abril de 2010.
<http://iisoc.sociales.unam.mx:9090/jsp/reconstruccion/Documentos.htm>.