



Tribunal Federal de Justicia
Fiscal y Administrativa

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LA
APLICACIÓN DEL PRIMER Y SEGUNDO LISTADO
DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS**

Mtro. Mario Ramón Enrique Ruiz Ramírez

**COLECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS
VOLUMEN XXIII**



**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LA APLICACIÓN
DEL PRIMER Y SEGUNDO LISTADO DE
ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS**

TESIS GANADORA DEL
“PREMIO DE ESTUDIOS SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA 2013”
(CATEGORÍA MAESTRÍA)

LIC. MARIO RAMÓN ENRIQUE RUIZ RAMÍREZ

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

COLECCIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

TOMO XXIII

**Mag. Juan Manuel Jiménez Illescas
Presidente del Tribunal Federal de
Justicia Fiscal y Administrativa**

Derechos Reservados para:
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Torre "O" Insurgentes Sur 881
Col. Nápoles. Deleg. Benito Juárez
C.P. 03810. México, D.F.
Primera Edición electrónica - Noviembre 2013
ISBN: En trámite

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación para fines comerciales sin previa autorización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se autoriza toda reproducción con fines científicos o académicos siempre que se cite al autor y la fuente.

**Página Internet del T.F.J.F.A.: www.tfja.gob.mx
Correo Electrónico: publicaciones@tfja.gob.mx**

CON MI MAYOR AGRADECIMIENTO:
al Doctor José Luis Castellanos González
y a la Maestra Rosana Castellón Pérez,
por la paciencia, apoyo y sugerencias que en todo
momento me brindaron.

AGRADECIMIENTO:

En especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), al haberme patrocinado de manera incondicional en el transcurso de la maestría con una beca, la cual representó ser un importante apoyo para poder cursar el posgrado, realizar la investigación y concluir este trabajo.

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN.....	13
1. Antecedentes históricos de las actividades altamente riesgosas en el contexto internacional y su influencia en el derecho ambiental mexicano.....	13
1.2. Las actividades altamente riesgosas y la evolución de su regulación en la legislación ambiental nacional	17
1.2.1. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971).....	17
1.2.2. Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).....	20
1.2.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988)	26
1.2.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).....	29
1.2.5. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el primer listado de actividades altamente riesgosas (1990).....	33
1.2.6. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el segundo listado de actividades altamente riesgosas (1992).....	35
1.3. Determinación conceptual.....	36
1.4. El estado actual de control sobre las actividades altamente riesgosas en México.....	41
CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO QUE REGULA LAS ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS.....	51
2.1. Principios constitucionales que determinan la distribución de competencias	51
2.1.1. El sistema federal mexicano y el esquema de distribución de funciones o competencias.....	51
2.1.2. Facultades explícitas e implícitas, concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio, alcances y limitaciones	58
2.1.3. La implementación de este mecanismo según lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	62

2.2.	Ordenamientos que instauran y regulan las actividades altamente riesgosas o la materia de riesgo	63
2.2.1.	La relevancia de lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, antes de la reforma del 13 de diciembre de 1996	63
2.2.2.	Otros ordenamientos legales que se relacionan con las actividades altamente riesgosas	69
2.3.	Los Acuerdos administrativos gubernamentales, como actos jurídicos	72

CAPÍTULO III LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AMBIENTAL EN MATERIA DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS..... 85

3.1.	Antecedentes Generales	85
3.2.	Análisis de la Política Ambiental del Estado Mexicano	89
3.2.1.	El sensacionalismo (estridentismo) ambiental, promueve la tendencia de la sobrerregulación (maximalismo) con una proximidad al extremismo de los partidos verdes, su opuesto el nihilismo	89
3.2.2.	La expedición y eficacia de los ordenamientos técnico-legales que han regulado las actividades altamente riesgosas	95
3.3.	No vigencia de los Listados, la mejora regulatoria y el minimalismo regulatorio ambiental	104
3.4.	La actual regulación federal sobre las actividades altamente riesgosas	110

CAPÍTULO IV PROCEDIMIENTOS REGULATORIO Y DE CONTROL EN LA MATERIA DE RIESGO 115

4.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	115
4.1.1.	Artículo 14, garantías de seguridad jurídica y de legalidad	116
4.1.2.	Artículo 16, garantías de seguridad jurídica y de legalidad	117
4.2.	Regulaciones ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	118
4.2.1.	Estudio de Riesgo Ambiental (ERA)	120
4.2.2.	Programa para la Prevención de Accidentes (PPA)	121
4.2.3.	Seguro de Riesgo Ambiental	124

4.3.	Inspección y vigilancia federal en materia de riesgo	125
4.3.1.	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América.....	125
4.3.2.	Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994).....	127
4.3.3.	Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992)	128
4.3.4.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).....	128
4.4.	Medios de defensa ante órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales	135
4.4.1.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).....	135
4.4.2.	Tribunales Colegiados de Circuito (TCC).....	137
4.4.3.	Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)	138
4.5.	Cultura de la legalidad y políticas públicas en el Estado Democrático de Derecho	139
CONCLUSIONES		143
PROPUESTAS		153
FUENTES DE INFORMACIÓN		157

¿De qué se habla cuando se hace mención de las “actividades altamente riesgosas”? es la interrogante inicial que se formula la gran mayoría de personas cuando tienen un primer contacto con este tema.

En estas condiciones, se hace pertinente el esclarecer lo mejor posible este concepto, teniendo entonces que según lo indicado por las Secretarías de Gobernación y la de Desarrollo Urbano y Ecología, dentro del segundo párrafo de Considerandos de los Acuerdos por los que expidieron el primer y segundo listados de actividades altamente riesgosas, dicha actividad se debe entender como, la acción o conjunto de acciones, ya sean de origen natural o antropogénico (humano), que están asociadas con el manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que, en caso de producirse una liberación, sea por fuga o derrame de las mismas o bien una explosión, ocasionarían una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

Si bien este tipo de actividades comenzaron a desarrollarse de manera restringida durante y fines de la Segunda Guerra Mundial ya por la refinación del petróleo y la creación o descubrimiento de nuevas sustancias y materiales cuyo uso se encontraba dirigido al ámbito militar, todo eso cambió al concluir la contienda y generalizarse su empleo en el área industrial de un mundo que había cambiado por completo.

Una vez inserto nuestro país en los nuevos esquemas económicos internacionales, tales como el neoliberalismo, la globalización y su consecuencia directa la instrumentación de los Tratados de Libre Comercio, fue necesario modernizar en poco tiempo varios de los sectores industriales y de servicios, a fin de poder competir más efectivamente dentro y fuera del país en la producción y comercialización de productos.

Así gran número de empresas, tanto públicas como privadas han tenido la necesidad de adquirir, almacenar y procesar en sus plantas industriales alguna o varias sustancias y/o materiales que por sus características y volúmenes pudieran llegar a considerarse como riesgosas y por ello obligadas por las entidades gubernamentales a cumplir entonces con determinada serie de condiciones, para así poder seguir realizando sus actividades de operación y producción.

Dentro de este contexto, resulta trascendente el llegar a determinar en primer término si las particularidades jurídicas que ostentan los ordenamientos legales y técnicos que se han estado empleando y con los que se han clasificado y regulado hasta el día de hoy las actividades que se han considerado como altamente riesgosas, cumplieron en su tiempo con las bases por demás necesarias tanto constitucionales como las que exigía la legislación en la materia para su expedición y vigencia, toda vez que de llegar a apreciarse que en su elaboración y/o en su aplicación se ha incurrido en omisiones y graves vicios jurídicos, esto traería aparejadas consecuencias legales de diferente índole.

Esto es así, puesto que la normativa ambiental en vigor deja establecida una gama de diversos e imperiosos trámites y requisitos que deben cumplir las personas físicas o morales, públicas o privadas, que llegan a surtir plenamente los supuestos jurídicos que deja previstos, esto es, el que realicen actividades altamente riesgosas.

En segundo término, también es pertinente establecer si las respectivas autoridades administrativas, no obstante el gran lapso transcurrido, han agotado y observado puntualmente o no en todas sus etapas, términos, condiciones, requisitos, plazos, formalidades y con los alcances que para esos efectos establecen las leyes de la materia, las claras obligaciones que les han sido impuestas y consistentes en elaborar y emitir los ordenamientos legales y técnicos necesarios, con los que, de acuerdo a la normativa hoy en vigor y a través de los instrumentos legales idóneos, regulen adecuada y eficazmente las sustancias, materiales y este tipo de actividades, a fin de con ellos otorgar certidumbre y seguridad jurídica a las personas que en términos muy generales pudieran ubicarse en dichos supuestos.

Tal parece que esto no se ha llegado a realizar y como consecuencia de dicho incumplimiento se explica entonces que no obstante en el mundo contemporáneo la eficacia, eficiencia y legalidad ya de la burocracia, de los servicios que prestan y los trámites que desahogan son componentes significativos de la legitimidad de las dependencias oficiales, diversas instancias de los gobiernos federal, estatales y municipales relacionadas con las materias ambiental, de protección civil y otras afines, hayan decidido seguir empleando hasta el día de hoy y a fin de determinar las actividades altamente riesgosas, unos ordenamientos técnicos que expresamente han sido derogados por disposición de ley, exigiendo a múltiples empresas y con base a ellos, el acatamiento de determinado tipo de obligaciones relacionadas con la elaboración, presentación y la obtención de un dictamen favorable respecto a estudios de riesgo y de programas de prevención de accidentes.

Ante tal perspectiva –que de por sí resulta grave–, no se debe soslayar que la sociedad en su conjunto es la que enfrenta las afectaciones más serias tanto sociales, políticas y económicas que acarrea la ausencia de esta reglamentación secundaria, pues indebidamente se continúan aplican-

do unos ordenamientos técnico-legales que han dejado de surtir efectos, colocándola así en una grave situación de incertidumbre e inseguridad jurídica como física tanto en lo personal y en sus bienes, ante eventuales accidentes como por los actos llevados a cabo por las autoridades que se relacionan con este tipo de actividades.

La forma tan especial que en nuestro país se ha venido detentado y ejerciendo hasta nuestros días el poder político, ha propiciado con tendencias estridentistas tanto la inadecuada elaboración maximalista de ordenamientos jurídicos como la excesiva y fundamentalista aplicación de la legislación ambiental por autoridades muchas veces no competentes (ya por grado, territorio y/o materia), rasgo que de ninguna manera logra subsanar o justificar el limitado como característico esquema de la concurrencia, ocasionando con ello en el mejor de los casos una confusión en el grueso de la población por cuanto a definir qué obligaciones en realidad le corresponde cumplir y hasta qué extremos en el específico campo ambiental, y en el peor de los escenarios, graves afectaciones directas a los derechos, intereses e incluso patrimonio de los particulares, en el que por obviedad se encuentran claramente insertos sus derechos a la salud y al bienestar.

Esta especial e irregular forma de actuar, constantemente se ha pretendido subestimar empleando la loable justificación de que tales acciones se llevan a cabo a fin de preservar los altos intereses ecológicos del planeta, a favor de un desarrollo sostenible, de la prerrogativa constitucional de toda persona a contar con un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y por la preocupación y compromiso que se debe tener hacia la viabilidad de las futuras generaciones, como si eso fuera suficientemente válido para trasgredir de manera deliberada principios jurídicos que han costado muchas vidas y sacrificios erigir, a cambio de pretendidamente hacer cumplir la ley, esto es, se recurre a actos ilegales para combatir actos presuntamente infractores.

Dichas acciones que ha estado llevando a cabo la administración pública en general, con apoyo a la precaria norma-

tiva técnico-legal existente y que se deja puntualmente indicada, comprometen y desbordan constantemente los delicados y estrechos márgenes del derecho, quebrantando potencialmente el orden jurídico y propiciando así la ocasión de la intervención ya de los órganos jurisdiccionales a fin de que poniendo en práctica el control difuso reorienten el rumbo declarando la nulidad de esos actos que muy bien pueden llegar a catalogarse como arbitrarios e incluso configurar el abuso de autoridad, especialmente cuando esas actuaciones se encuentran asociadas con la aplicación de una clausura, el dictado de un decomiso, la imposición de una multa y/o con la formulación de una denuncia penal, pero también el infrecuente pronunciamiento de un legislativo que aun cuando respetuoso muestra la repulsión a la imposibilidad de fincar responsabilidades a las omisiones gubernamentales.

1. Antecedentes históricos de las actividades altamente riesgosas en el contexto internacional y su influencia en el derecho ambiental mexicano

En 1938 el mundo daba su primer paso hacia una nueva era, cuando los químicos alemanes Otto Hahn y Fritz Strassmann separaron átomos de uranio descubriendo inadvertidamente la fisión, base de la energía nuclear, hasta para sus enemigos los científicos alemanes eran la envidia del mundo, tan solo hasta 1946, Hahn pudo recoger en Estocolmo el Premio Nobel de Química que le otorgó la Academia Real en 1944 bajo la mención de “Considerado como el inventor de la bomba atómica”, según muestra el documental “Alienígenas Ancestrales” de The History Channel (2010).

Si se piensa en toda la tecnología que se tiene hoy en día, no hay nada que no haya sido inventado o evidentemente mejorado por los alemanes durante los años del Reich y la Segunda Guerra Mundial, prácticamente inventaron nuestro mundo moderno, Alemania tenía en esos tiempos la tecnología más avanzada, desarrollaron gran diversidad de armamento conforme se reseña también en el “Tercer Reich” (Zentner, 1975, pp. 393 y 510) y en “Grandes Guerras de Nuestro Tiempo” (Zentner, 1975, pp. 547 y 548), el submarino XXI, los aviones reactores, bombarderos de precisión “Natter”, el Föhn proyectil C-2 antiaéreo, la bomba volante V1 primer misil de crucero y el V2 primer misil balístico, el programa de cohetes alemán llevaba años de adelanto en comparación a cualquiera de las naciones aliadas, al final de la guerra estaban desarrollando el A10 que también era conocido como el cohete de “Nueva York”, trabajaban en uno al cual llamaban el cohete de “Marte” y habían progresado significativamente en el perfeccionamiento de la bomba atómica y en la producción de agua pesada.

Desarrollaron nuevos métodos en los campos de producción de petróleo, agua oxigenada al 80%, materias primas, gasolina y productos sintéticos, inventaron aunque no usaron los gases más potentes y venenosos del mundo

(Tabun y Saryn), procedimientos químicos y de ingeniería aerodinámica como de construcción de buques, solo del carbón elaboraban mantequilla, alcohol, lubricantes para avión, jabón y gasolina, dando origen así a lo que posteriormente se llegarían a designar como actividades altamente riesgosas.

Sin embargo, en la primavera de 1945 el proyecto bélico de Alemania colapsó, las fuerzas aliadas avanzaban hacia Berlín y los científicos e ingenieros alemanes abandonaban sus laboratorios, se iniciaba el desmantelamiento de Alemania aprobado por Roosevelt en la conferencia de Quebec de 1945.

Una vez que las tropas aliadas comenzaban a invadir Alemania, muchos peritos marchaban inmediatamente detrás, registrando laboratorios, dependencias oficiales y aún domicilios particulares para confiscar inventos y experimentos según nos comenta Salvador Borrego (Borrego, 2009, pp. 572-579), 346,000 patentes alemanas fueron confiscadas, se encontraron un millón de inventos de la Alemania nacionalsocialista, así, una de las más valiosas y sorprendentes colecciones de secretos militares, científicos e industriales del mundo pasaron a manos de los aliados.

En la zona norteamericana se desmantelaron 682 fábricas alemanas, se llevó a cabo la leva de 2,000 de los mejores científicos, ingenieros y técnicos alemanes, los cuales fueron capturados y llevados bajo custodia a Estados Unidos como parte de un proyecto gubernamental secreto conocido como "operación paper clip", para atraer científicos alemanes que trabajaran ya fuera con los militares o en la industria, garantizándoseles asilo y la eliminación de sus supuestos crímenes de guerra en los campos de concentración; Inglaterra hundió a 160 kms. de Broody, Foreland en la costa de Islandia 100 modernos sumergibles alemanes Mark 25, que capturó como botín de guerra; y los rusos ocupando la zona oriental de Alemania donde había numerosos laboratorios y talleres de armas secretas, se hizo de dos de las prensas hidráulicas Wotan para forjar matrices, capturó 7,000 expertos alemanes y fábricas como la Zeiss y la de aviones Junker, fueron desmontadas y trasladadas al interior de Rusia.

El maestro Miguel Acosta Romero (1993) apunta, que una vez estallada la Segunda Guerra se hizo necesario que la industria en el mundo se desarrollara rápidamente en múltiples sectores, México no podía

permanecer al margen de este fenómeno y fue llamado con energía para participar en el conflicto armado, no tan solo como combatiente sino también como proveedor de insumos, y dado que los países aliados adquirirían todo lo que se les pudiera vender en esa época hasta mercancías de calidad deplorable, con el propósito de evitar pérdidas enormes por falta de control de calidad urgieron a nuestro país la conveniencia de normalizar.

En materia de Pesas y Medidas, comenta, existían en nuestro país antecedentes bastante remotos de su común manejo, lo que no ocurría en lo relativo a la normalización y mucho menos en el área industrial, por lo que fue necesario crear en 1943 la Dirección General de Normas adscrita a la Secretaría de Economía Nacional, para que atendiera la exigencia de normalizar los productos industriales destinados a la exportación y a requerimiento de los países compradores, pero fue hasta 1946 en que se expidió la Ley de Normas Industriales, en la que se designó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como la encargada de coordinar la creación y emisión de normas oficiales obligatorias o de referencia, en las que se establecieran las especificaciones

mínimas de calidad que debían tener los productos y servicios nacionales.

Después del conflicto mundial, la industria que había surgido y crecido de manera desmedida y en circunstancias insólitas experimentó un desplome, las mercancías y productos nacionales estaban totalmente desprestigiados, al grado que el logotipo y la frase "Hecho en México" era sinónimo de pésima calidad, los industriales que habían obtenido grandes dividendos durante cuatro años por sus artículos, de improviso ya no encontraban mercado, nuestro país tuvo que limitarse a ser una vez más productor de materia prima, encauzarse a la industria extractiva y a la fabricación de algunos productos semi-elaborados.

Según los datos contenidos en su página electrónica <http://www.iso.org/iso/home/.html> (fecha de consulta 15 de diciembre de 2010) y lo apuntado por María Quintanilla (QUINTANILLA, 2006, p. 130), una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas a través de su Comité Coordinador de normas o estándares, organizó del 14 al 26 de octubre de 1946 la Conferencia Londres con el fin de discutir y aprobar la creación de un nuevo organismo

internacional que facilitara la coordinación y unificación de los estándares industriales, surgiendo así el 23 de febrero de 1947 la Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization) o ISO, como un organismo no gubernamental, que no depende de ningún otro organismo internacional y sin autoridad para imponer sus normas a ningún país, con la función primordial de buscar la estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas u organizaciones a nivel internacional, así como para promover el desarrollo de normas internacionales de fabricación, comercio y comunicación para la mayoría de las ramas industriales.

Se encuentra integrada por una red de institutos de normas nacionales de 163 países (Imagen 1), un miembro por país, con una Secretaría Central con sede en Ginebra, Suiza, que coordina el sistema, también se compone por delegaciones gubernamentales y no gubernamentales, cuenta con un total de 2,867 cuerpos técnicos, subdivididos en una serie de 187 comités técnicos, 572 subcomités, 2,063

grupos de trabajo y 45 grupos de estudio *ad hoc*, encargados de desarrollar las guías que contribuirán entre otras materias al mejoramiento ambiental, las cuales se encuentran identificadas bajo clave "ISO 14000 Estándares de Gestión Medioambiental en entornos de producción", contando con representantes de organismos nacionales de normalización (ON).

Los patrones resultantes que desarrolla, son publicados como normas internacionales industriales y comerciales, se conocen como normas ISO, son voluntarias, el contenido de sus estándares tiene como objetivo coordinar las normas nacionales en correspondencia al Acta Final de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a fin de facilitar el comercio, el intercambio de información y contribuir con normas comunes al desarrollo y a la transferencia de tecnologías, está protegido por derechos de copyright y para acceder a ellos el público debe comprar cada documento que se valora en francos suizos (CHF), sin embargo, los miembros de los organismos internacionales de normalización disponen del privilegio de utilizarlas sin pagar derechos de autor.

(1986), dentro del Capítulo II de su informe “La política industrial en el Desarrollo Económico de México”, puesto que fue durante el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), que se hizo patente la preocupación por enfrentar la amenaza de la polución, contando para ello con una legislación propia en la materia y que a la vez le posibilitaba estar oportunamente acorde a la tendencia internacional, tal y como deja referido en su tesis de maestría titulada “Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco”, la Maestra Rosana Castellón Pérez: (2011) “...disposición particular que le permitió (a México) asistir de manera privilegiada como parte de los países de avanzada en esta materia a la ya citada Primera Conferencia sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo, Suecia en 1972 y convocada por la Organización de las Naciones Unidas ...”.

La difusión de esta ley se llevó a cabo a través del Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971, y derogando todas las disposiciones que se le llegaran a oponer entró en vigor al día siguiente de su publicación según lo señalado en sus artículos Primero y Segundo Transitorios.

Sus determinaciones, de acuerdo a lo que se dejó establecido en los dispositivos uno a tres, debían regir en toda la República, quedando clasificadas como de interés público –pero sin llegar a definir lo que por ello debía entenderse– y teniendo como objeto prevenir, regular, controlar y prohibir la contaminación y sus causas, cualquiera que fuera su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta pudiera producir contaminación o degradación de sistemas ecológicos, pero también el impulsar el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente.

Contaba con cinco Capítulos, siendo relevante para este estudio, el Primero, destinado a “Disposiciones Generales”, pues contrario a la opinión muy generalizada que se ha venido difundiendo, en el inciso c) del numeral 9 ya comenzaba a regular aunque de manera incipiente, genérica y sin mencionarlas por su nombre, a las actividades que con posterioridad se llegarían a identificar como altamente riesgosas, al prescribir fueran sometidos a control el transporte, composición, almacenamiento y uso de combustibles, solventes, aditivos y otros productos que por su naturaleza pudieran causar contaminación al medio ambiente.

Por cuanto hace al genérico concepto de interés público, ya los tratadistas Giovanni Sartori (SARTORI, 2002, pp. 393 y 394) como Burgoa Orihuela (BURGOA, 2006, pp. 393 y 394), destacan la importancia de establecer con precisión el significado o interpretación que debe tener cada uno de los vocablos que se llegan a emplear, ya que los mismos al poseer variaciones y matices infinitos de significado, ocasionan frecuentemente que no nos entendamos aun empleando las mismas palabras, pues algunas veces al pretender decir lo mismo en sustancia se piensa en otra cosa muy distinta, llevando a la confusión, de ahí la importancia de la interpretación, que denota desde la perspectiva de su consistencia esencial, una acción unilateral del intelecto humano y como finalidad sustancial, propia e inherente de determinar o declarar el sentido, alcance, extensión o significado de cualquier norma jurídica, principalmente las que postulan los principios fundamentales que integran el contexto esencial del ordenamiento.

La distribución de competencias por cuanto a la aplicación de la ley, fue delimitada en tres niveles según lo dispuesto en sus artículos 5 y 7, una directa a cargo del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para

realizar tareas dirigidas a localizar, clasificar y evaluar los tipos de fuentes de contaminación, creándose dentro de su estructura y conforme a un Acuerdo específico (DOF, 1972, pp. 2 y 3) una Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, a la que se le otorgaron facultades para formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con el Consejo de Salubridad General y para crear órganos especializados; otra coordinada, con la Secretaría de Recursos Hidráulicos en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas, con la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos y con la Secretaría de Industria y Comercio en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales o comerciales; y una más, la auxiliar en la que participaban todos los funcionarios y empleados dependientes del ejecutivo federal, de los estados, de los todavía existentes territorios federales y de los ayuntamientos.

Los preceptos de esta ley y de sus tres reglamentos, en materia de humos y polvos del 17 de septiembre de 1971, de aguas del 29 de marzo de 1973 y sobre ruido del 2 de enero de 1976, lo mismo que las medidas de salubridad general fueron determinadas

conforme a su artículo 2 como de observancia obligatoria en toda la República, acorde al numeral 34 del Código Sanitario y sus reglamentos, la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria así como las leyes y reglamentos que regularan las materias de tierras, aguas, aire, flora y fauna debían ser aplicables como ordenamientos supletorios, y según sostienen el tratadista Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, pp. 490-492) como Julia Carabias (CARABIAS, 1994, pp. 399 y 400), fue desde ese distintivo enfoque de atención a la salud pública que se decidió abordar la problemática ambiental.

Se dejó estructurado de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 29 y 30, tal como señala el tratadista Gabino Fraga (FRAGA, 1994, p. 435), un conjunto de formalidades y gestiones que preceden y preparan el acto administrativo, constituyendo así el procedimiento a seguir deducido de una visita de inspección, en el que respetándose las garantías de audiencia y defensa habría de agotarse dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes, previendo se dictara la resolución dentro de un plazo similar y después de haber concluido el término anterior, en la que en el supuesto de existir infracciones, podían imponerse diversas sanciones, tales como multas, la ocupación temporal total o parcial,

o bien la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

En el numeral 32 se estableció un Recurso que como según apunta también el maestro Gabino Fraga (FRAGA, 1994, p. 435), es un medio directo de defensa en sede administrativa que tiene por objeto proteger en forma inmediata los derechos de los particulares a la legalidad administrativa, quedando obligada la autoridad a intervenir y examinar de nueva cuenta la legalidad u oportunidad de la actuación de la que el particular se duele, medio que podía interponerse dentro de los 15 días hábiles ante el titular de la dependencia que llegara a sancionar la infracción; también dejó prevista en su artículo 33 y por primera ocasión, una novedosa acción popular que hacía posible el denunciar ante las autoridades competentes, todo hecho que contaminara el medio ambiente.

1.2.2. Ley Federal de Protección al Ambiente (1982)

Más de diez años después y ya en las postrimerías de la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982), se decide actualizar la legislación ambiental, por lo que el 11 de enero de 1982 es publicada la

Ley Federal de Protección al Ambiente en el Diario Oficial de la Federación, la cual según se dejó dispuesto en sus artículos Primero y Segundo Transitorios, entraría en vigor a los 30 días posteriores a su publicación, abrogando expresamente la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y derogando las demás disposiciones que se le opusieran.

Sus determinaciones de acuerdo a lo dispuesto en su artículo primero, fueron declaradas de observancia en todo el territorio nacional, reiteraba el objeto a la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como a la prevención y control de la contaminación que lo afectara, ampliándolo al regular nuevas materias de protección por efectos de energía térmica, ruido, vibraciones, radiaciones ionizantes y protección de alimentos y bebidas, se dejó estipulada como de orden público e interés social –repetiendo la grave omisión de no precisar lo que debería entenderse por ello–, apuntando el ministro José Ramón Cossío Díaz (COSSÍO, 2010 pp. 53, 54, 125 y 126), para casos como este, la importancia de prescribir la interpretación precisa que cada uno de estos conceptos deba tener, puesto que advierte que a lo largo del tiempo, cada uno de ellos va teniendo diversos sentidos y

planteando funciones distintas al encontrarse cargados de variados significados.

La labor de análisis, añade, representa ser compleja pues implica el estudio de origen de cada uno de esos elementos, magnificándose cuando ambos vocablos son puestos en unión a fin de establecer lo que de forma genérica se da por llamar sus “relaciones”, potenciándose así los problemas de determinación de sentido, ya que tiene que darse cuenta de esa relación y no solo del sentido de los términos vistos en forma independiente, por lo que para ello conviene plantear dos cuestiones previas, primera, si resulta pertinente preguntarse por tal relación y, segunda, qué se piensa obtener de ella al ser aplicada concretamente a la materia específica, en este caso la ambiental.

La polisemia de las expresiones ya indicadas, exige se avance en un mínimo sentido para estar en posibilidad de responder a los problemas que significa interpretarlas, pues se hace frente a una anfibología de términos y al tratarse de decisiones políticas que fueron formalizadas en un cierto momento histórico con la pretensión de que valieran hacia futuro, generan un problema de incertidumbre por cuanto a la interpretación que debe tener la norma jurídica con la que se encuentra relacionada.

Más cuando el Derecho a partir de los años cincuenta, comenzó a mostrar una dificultad creciente de indeterminación lingüística como de competitividad de decisiones y valores en la sociedad, pues ya no resultaba tan sencillo encontrar la respuesta única y correcta en la comodidad explicativa que se había estado viviendo con la exégesis, la jurisprudencia de conceptos alemana, etc., la interpretación del Derecho estaba presentando el problema de cómo manejar un derecho incierto, un derecho lleno de ambigüedades o un derecho lleno de contradicciones.

Así el Derecho, se llega a irrogar ser el modo como se legaliza la pugna política o la convivencia social, exigiendo que ese conflicto, ese modelo de convivencia quede legitimado en Derecho, y al formalizarse pueda ser resuelto por los Tribunales, como si de ese conflicto y sus normas se pudieran extraer soluciones claramente objetivas, acordes con una racionalidad intrínseca al propio Derecho, pues es notorio que a la fecha, persiste una clara indefinición sobre lo que debe entenderse por los concisos conceptos anteriormente señalados, ya estudiados en forma independiente como valorados en conjunto en la abundante

jurisprudencia que el Poder Judicial de la Federación hasta ahora ha emitido.

Este nuevo ordenamiento en los primeros años, según dejan referido el maestro Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, pp. 16 y 17) como Julia Carabias (CARABIAS, 1994, p. 401), continuó siendo competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, quienes vieron fortalecidas sus facultades en la administración y aplicación de la ley, posibilitando incluso según lo determinado en su artículo 11, que la citada Secretaría pudiera celebrar convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal así como con los municipios, para coordinar sus actividades en materia ecológica.

Distribuyó según lo apuntado en su artículo 5, el esquema competencial por cuanto a la aplicación de la ley en tres fases, la primera, directa y a cargo del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General; otra coordinada, con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas

y los suelos, con la Secretaría de Marina en la protección ambiental del medio marino cuando la contaminación no proviniera desde tierra, con las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y la de Comercio en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales y comerciales, con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en aspectos de desarrollo urbano y obras públicas, con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con relación a las vías generales de comunicación, con el Departamento de Pesca en actividades pesqueras y de acuicultura y con la Secretaría de Educación Pública en la formulación de programas de estudio; además la auxiliar, en la que participaban todas las dependencias del ejecutivo federal, los gobiernos de los estados y los de los ayuntamientos.

Se estipuló en el numeral 2 que el Código Sanitario, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria y los demás ordenamientos en materia de suelos, subsuelos, aguas, aire, flora y fauna le serían supletorios.

Con lo estipulado en sus artículos 12 inciso c), 15, 16 y 77 fracción I, se pretendió mejorar la regulación de las actividades que

a la postre se llegarían a considerar como altamente riesgosas, no tan solo por ampliar el control sobre las labores de producción, transporte, composición, almacenamiento, comercialización, uso y disposición final de elementos energéticos, minerales, sustancias químicas y otros productos que por su naturaleza pudieran causar contaminación al ambiente, sino que también al complementarla tipificando por primera ocasión toda una serie de delitos de carácter ambiental en una ley administrativa, particularmente en lo que se relacionaba con fabricar, almacenar, usar, importar, comerciar, transportar o disponer sin autorización de la Secretaría, sustancias o materiales contaminantes que causaran o pudieran causar riesgo o peligro grave a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

No obstante que en los artículos 52, 53, 58, 59 y 60 del ordenamiento, se pretendió ser más preciso por cuanto a indicar las fases en que como refiere el maestro Carlos Arellano García (ARELLANO, 1998, pp. 16 y 17), lógica y jurídicamente habría de desahogarse el procedimiento desde un inicio y hasta que llega a su fin, puesto que en este se van verificando una gran diversidad de actos y hechos jurídicos como actos materiales, según el grado de avance registrado, se es-

tableció entonces el número, naturaleza y plazos que comprendería cada una de esas etapas y deducido de la visita de inspección a fin de respetar las garantías de audiencia y defensa, así, se determinó un plazo menor con respecto a lo establecido en la ley anterior de tan solo 15 días hábiles para manifestar lo que a derecho del inspeccionado conviniera, pero mantuvo el de los treinta días posteriores para dictar la resolución que llegara a corresponder.

Una resolución definitiva en la que en el supuesto de existir infracciones, podían imponerse medidas de seguridad que como refiere el maestro Andrés Serra Rojas (SERRA, 1979, p. 399), vienen a ser una manifestación más de las facultades de policía en la actividad que desarrolla el Estado a fin de limitar la actuación de los particulares, o también diversas sanciones tales como multas en las que debían tomarse en consideración los elementos condicionales de sus artículos 54 y 62, para así llegar a particularizar la norma como la sanción que pudiera llegar a corresponder al caso concreto, aplicar la clausura temporal o definitiva, parcial o total, el arresto hasta por 36 horas, el decomiso de los objetos contaminantes así como promover en su caso ante las autoridades respectivas,

la cancelación de las autorizaciones para operar, funcionar o prestar servicios.

Con la finalidad de trasladar los alcances de los principios legales de debido proceso y seguridad jurídica al Recurso de Inconformidad, en los numerales del 64 al 70 se procuró determinar con más detalle los plazos para la interposición, desahogo de pruebas y consecuente resolución, requisitos a cubrir, documentos y pruebas a ofrecer, así como cada una de las distintas etapas procesales que habrían de tramitarse dentro de este medio de defensa, el cual podría interponerse dentro de los 15 días hábiles ante el titular de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; también dejó indicado en sus artículos del 71 al 75 y en forma más pormenorizada, el mecanismo de verificación denominado “De la Acción Popular”, que hacía viable el denunciar ante las autoridades competentes, todo hecho, acto u omisión que generara contaminación, y en el que se preveía incluso como premio, un reconocimiento a la participación social.

Según refieren el tratadista Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, pp. 490-492) y Julia Carabias (CARABIAS, 1994, p. 401), al

resguardo de esta ley se expidió por la Secretaría de Salubridad y Asistencia el 06 de diciembre de 1982, un nuevo Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido y con posterioridad, sustentado con lo decidido en el Decreto (1982) del 29 de diciembre de 1982 por el que se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue creada una nueva Secretaría, la de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la que le fueron transferidas las facultades ambientales, y en la que a partir del 29 de marzo de 1983 según lo dispuesto en su Reglamento Interior (1983), operaría la Subsecretaría de Ecología, con el propósito de planear y dirigir la política ambiental, definiendo para ello criterios ecológicos, determinando normas y formulando programas con la finalidad de conservar, preservar y restaurar el ambiente, vigilando la aplicación de los programas y las normas.

Añaden que en concordancia con esas significativas reformas, el 27 de enero de 1984 se publicó el Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron varias de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente, a fin de sustituir para sus efectos a la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Ecología, asignando bajo su formal coordinación la intervención de otras dependencias del ejecutivo federal y previniendo solo en caso necesario el auxilio de los gobiernos de los estados y de los municipios, expresamente la facultó a emitir las normas técnicas de ordenamiento ecológico y derogó los Capítulos Séptimo y Octavo relativos a la protección de los alimentos y bebidas por efectos del medio ambiente y la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes, adicionándola además con una nueva relación de delitos.

Como consecuencia a las nuevas funciones que habían sido agregadas, fue necesario que en 1984 se incorporara todo un Capítulo sobre Ecología al Programa Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo Federal para el periodo 1983-1988, a fin de así prestarle adecuada atención a los problemas ecológicos derivados del proceso de desarrollo, pero también fue necesario que la Subsecretaría de Ecología preparara un Programa Nacional de Ecología 1984-1988, con el que se proyectara la política ambiental incluyendo un diagnóstico sobre esta problemática, logrando así introducir un nuevo elemento fundamental tanto para el estudio como para la planeación de políticas, asignándole al especial modo de desarrollo la causa principal del deterioro.

1.2.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988)

Conforme a lo apuntado con anterioridad, esta fue la primera Ley Federal sobre Metrología y Normalización –bajo esa específica denominación–, su promulgación se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988, la cual y conforme a lo que se dejó dispuesto en sus artículos Primero y Segundo Transitorios, entraría en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando explícitamente tanto a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas expedida el 7 de abril de 1961, como a sus reformas y demás disposiciones que se le opusieran.

Las determinaciones de este ordenamiento, de acuerdo a lo que se dejó establecido en los artículos dispositivos primero y segundo, regirían en toda la República, quedando clasificadas como de orden público e interés social –sin llegarse a definir una vez más lo que debía entenderse por ello y más en la concisa temática–, teniendo como objeto dos materias fundamentales, la metrología y la normalización; reservándose su aplicación y vigilancia al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sin perjuicio de las

facultades que correspondieran a otras dependencias en materia de normalización al integrar los Comités Consultivos Nacionales de Normalización y la Comisión Nacional de Normalización.

Contaba con seis títulos, el de Disposiciones Generales; de Metrología; de Normalización; del Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba; Registro, Inspección, Verificación y Vigilancia, y el de sanciones y recursos.

Ahora bien, por cuanto interesa a este trabajo de investigación, debe entenderse por Normalización y conforme a lo que señalan al efecto los tratadistas Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, p. 883) como María Quintanilla (QUINTANILLA, 2006, p. 1), todo aquel proceso por el cual se va desplegando el trabajo de elaboración de una norma, desde que es acusada la necesidad de contar con ella hasta que es expedida, fijando las características esenciales a fin de simplificar y unificar la manufactura de los productos, prestación de servicios, desarrollo de procesos, métodos, instalaciones o actividades reguladas por la ley con la intención de proteger la seguridad y la salud de la población, la sanidad vegetal y animal, la higiene laboral, las comunicaciones, los ecosistemas o la

información que debe darse al público, para evitar contravenciones a los intereses de los consumidores, lo cual se puede apreciar, se dejó claramente estipulado en sus artículos 2 fracción II, 43 y 44.

Acosta Romero (ACOSTA, 1993, p. 885) agrega, que esta representó ser una enorme ley marco, en la que en materia de normalización y a través de sus artículos 45 y 46, se otorgaron amplias facultades a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para elaborar el Programa Nacional de Normalización y coordinar las actividades de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, en los que diversas dependencias de la Administración Pública Federal que ejercían control o vigilancia sobre productos o servicios, participaban con la finalidad de expedir normas oficiales mexicanas, o en su caso, especificaciones técnicas, criterios y lineamientos entre otras disposiciones análogas de carácter obligatorio, con sustento a lo que establecieran leyes especiales y a las que se encontraban sujetas.

Refiere que lo relevante de su Título III, radica en que se describe en los artículos del 45 al 50 y del 54 al 60, no tan solo el procedimiento a seguir y al que debían ajustarse las dependencias de la Administración Pública

Federal para la elaboración y expedición de las normas oficiales mexicanas, consignando la obligación de elaborar el Programa Nacional de Normalización y remitir los anteproyectos al respectivo Comité Consultivo Nacional de Normalización para la elaboración del proyecto correspondiente, permitiendo así el conocimiento previo y la participación de diversos sectores de la población para hacer conocer a las autoridades sus puntos de vista respecto de las propuestas de regulación, disponiendo así las normas de una mayor legitimidad al propiciar con este mecanismo la democratización y transparencia del ejercicio público, pero también al hacer mención de la integración y funcionamiento de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización y de la Comisión Nacional de Normalización.

Con este ordenamiento se emplearon y según lo contenido en los Títulos IV y V, instancias, organismos de certificación y acciones que debían permitir al Gobierno Federal, el llevar a cabo en forma más efectiva el control del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por los organismos nacionales de normalización, tales como el Sello Oficial de Garantía y el Certificado Oficial de la Calidad; el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios

de Pruebas; y el registro, la inspección, la verificación y vigilancia.

Derivado de los instrumentos de control anteriormente señalados y según lo dispuesto en los artículos del 90 al 109, se dejaron diferenciadas la naturaleza de cada uno de estos mecanismos y estructurados los procedimientos administrativos a seguir, los que habrían de observarse a fin de respetar las garantías de audiencia y defensa previo a emitir la resolución correspondiente, en la que en el supuesto de existir contravenciones podían imponerse diversas medidas de seguridad y sanciones, tales como la clausura temporal o definitiva que podría ser parcial o total, el arresto hasta por 36 horas y multa, para lo que en este último caso debían tomarse en consideración los factores de restricción estipulados en sus artículos 110 y 113, para así llegar a individualizar la sanción que pudiera llegar a corresponder al caso concreto.

En los numerales del 116 al 122, se determinaron las condiciones a cubrir para tramitar el Recurso en sede administrativa, el cual podría interponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación ante la autoridad que hubiera pronunciado la resolución, previendo la supletoriedad del

Código Federal de Procedimientos Civiles por cuanto hace al ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas; el instaurar este medio de defensa posibilitaba el suspender la ejecución de la resolución impugnada por cuanto se refiere al pago de multas siempre que se garantizara el importe de estas, en los demás casos la suspensión se otorgaría siempre y cuando lo solicitara el recurrente, el recurso fuera procedente, que no implicara inobservancia o incumplimiento de los términos de la ley, que la resolución produjera daños o perjuicios de difícil reparación al recurrente y que no ocasionaran daños o perjuicios a terceros a menos que estos quedaran debidamente garantizados.

Conviene entonces puntualizar para efectos posteriores, que la publicación de esta ley especial se realizó días antes a la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su entrada en vigor también se llevó a cabo en forma anterior a la de la ley ambiental, por lo que resultaba obligado que sus disposiciones fueran puntualmente observadas según lo previenen sus artículos 43, 44 y 76, al emitirse cualquier norma oficial mexicana o especificación técnica, criterios y lineamientos entre otras disposiciones análogas de carácter obligatorio que tuvieran la finalidad

de fijar características esenciales para simplificar y unificar la manufactura de productos, prestación de servicios, desarrollo de procesos, métodos, instalaciones o actividades, supuestos en los que se ubicarían los listados de actividades altamente riesgosas, así entonces, en su elaboración y emisión debió haberse advertido lo que esta ley disponía para dicho fin, al pretender con esa particular normativa proteger la seguridad y la salud de la población, la sanidad vegetal y animal, la higiene laboral, las comunicaciones y los ecosistemas.

1.2.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)

Nos indica el maestro Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, pp. 489, 490 y 492), que las reformas a los artículos 25, 27 y 73 constitucionales, dadas a conocer los días 03 de febrero de 1983 y 10 de agosto de 1987 respectivamente, hicieron posible que el 28 de enero de 1988, finales de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tercera legislación específica en materia ambiental y vigente hasta nuestros

días, la cual según dejó dispuesto en sus artículos Primero y Segundo Transitorios, entraría en vigor hasta el día 01 de marzo de 1988, abrogando expresamente a la Ley Federal de Protección al Ambiente y derogando las demás disposiciones en lo que se le opusieran.

Afirma que de acuerdo a lo que ha dejado establecido en su primer artículo dispositivo, esta legislación en cuanto a su naturaleza jurídica es un ordenamiento marco que coexiste y se complementa con otras leyes dada la gran dispersión de disposiciones en la materia, que regulan o se relacionan con el equilibrio ecológico y el ambiente, se autodefine como reglamentaria de las disposiciones de la Constitución que hacen referencia a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, quedando clasificada como de orden público e interés social –sin precisar lo que debía entenderse por ello en esta específica materia–.

Teniendo por objeto establecer las bases para definir principios de política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación; el ordenamiento ecológico; la

preservación, restauración y mejoramiento del ambiente; la protección de áreas naturales protegidas y la flora y fauna silvestre y acuática; el aprovechamiento racional de los elementos naturales; la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo; la concurrencia –locución por demás confusa para justificar la intervención– del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia; la coordinación de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal como la participación corresponsable de la sociedad.

La puesta en práctica del mecanismo de distribución de competencias por cuanto a la aplicación de la ley, se delimitó según lo dispuesto en sus artículos 4 a 7, en cuatro categorías, en la primera estableció el modelo en que las atribuciones serían ejercidas de manera concurrente –insistiéndose en la complicación– por la Federación, las entidades federativas y los municipios; en otra, por el alcance general en la nación, de exclusivo interés de la federación; la tercera, delimita el campo de actuación en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones establecida en las leyes locales, a las entidades federativas y municipios; y por último, la coordinada, por conducto de la Secretaría y con la interven-

ción de otras instancias, pues las acciones ecológicas cuentan con puntos de contacto con casi todas las dependencias, con los gobiernos de las entidades federativas y con su participación, con los municipios.

En sus artículos 36 y 37, introduce en la legislación ambiental y desestimando lo establecido con anticipación en la especial Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, las Normas Técnicas Ecológicas, como un instrumento privativo de la política ecológica general, que Raúl Brañes (BRAÑES, 2000, p. 238) reproduce, consistiendo ser el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, en las que se establecían los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que debían ser observadas en el desarrollo de actividades, uso y destino de bienes, que originaran emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causaran o pudieran causar desequilibrio ecológico, producir daño al ambiente, afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, los bienes propiedad del Estado o de los particulares, esa peculiar normativa habría de ser motivo de atención y especialmente reencauzada por la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.

Dentro del Capítulo IV del Título Cuarto, numerales del 145 al 149, delineó un nuevo, impreciso y genérico esquema con respecto a lo realizado en las leyes anteriores, para clasificar y regular las actividades que contando con una naturaleza industrial, comercial o de servicios debieran considerarse altamente riesgosas, encomendando a la Secretaría el promover que en la determinación de los usos del suelo se especificaran las zonas en las que se permitiera el funcionamiento de este tipo de negociaciones, determinar con otras dependencias y publicar en el Diario Oficial de la Federación a través de listados, las actividades que así tuvieran que considerarse y disponiendo que se llevaran a cabo con apego a sus restricciones, incorporándose para ello los equipos e instalaciones que correspondieran y elaborar, actualizar y someter a la aprobación de diversas Secretarías los programas para la prevención de accidentes, pero omitiendo precisar en relación con qué supuesto así se llegarían a catalogar dichas actividades.

Se dejó estructurado en el Capítulo II de su Título Sexto, en los artículos del 167 al 169, el procedimiento administrativo a seguir y derivado de los actos de inspección y vigilancia que se practicaran, en el que sometándose a las garantías de audiencia

y defensa, determinó un plazo menor en relación con la ley anterior de tan solo 10 días hábiles para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, pero conservando el de los treinta días posteriores para dictar la resolución que corresponda, en la que en caso de existir infracciones, pueden imponerse medidas de seguridad así como diversas sanciones, tales como multas en las que deben tomarse en cuenta los elementos condicionales de su artículo 173 para así llegar a particularizar la norma como el monto que pueda llegar a corresponder al caso concreto, la clausura temporal o definitiva, parcial o total, el arresto hasta por 36 horas y promover en su caso ante las autoridades respectivas, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico.

A partir del numeral 176 y hasta el 181 deja previsto el Recurso de Inconformidad, que puede interponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la realización de la notificación de la resolución recaída, ante el titular de la unidad administrativa que la hubiere dictado, pudiendo suspender la ejecución siempre y cuando lo solicite el interesado, no se siga perjuicio al interés ge-

neral ni se trate de infracciones reincidentes, que de ejecutarse la resolución pueda causar daños de difícil reparación al recurrente y se garantice el interés fiscal; deja también indicado en los artículos del 189 al 194, el mecanismo de verificación intitulado como “Denuncia Popular”, que promueve la participación corresponsable de la sociedad en la materia, haciendo viable el denunciar ante la Secretaría, otras autoridades federales o locales, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, pudiendo obtener los interesados cuando se les hubiere ocasionado algún daño o perjuicio, un dictamen técnico elaborado por la Secretaría, el cual tendrá valor de prueba en caso de ser presentado en juicio.

Deja previstos a partir del artículo 182 y hasta el 188 los delitos de carácter ambiental en una ley administrativa, particularmente y en lo que interesa en esta investigación, al que sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de la ley, realice, autorice u ordene la práctica de actividades que se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.

Este ordenamiento y conforme dejó mencionado en su tesis de maestría titulada “Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco”, la Maestra Rosana Castellón Pérez: “...ha experimentado a más de 22 años de su promulgación 13 procesos legislativos, en virtud de los cuales se ha procedido a reformar, adicionar y derogar varias de sus disposiciones...” (CASTILLÓN, 2011, p. 20).

La más relevante, sustantiva y profunda de las 18 que hasta la fecha ha experimentado, corresponde a la del 13 de diciembre de 1996, pues abarcó una buena parte de los títulos, capítulos y artículos en que se encuentra estructurada, principalmente sobre las materias de normalización y actividades altamente riesgosas, que son motivo de este estudio.

Al amparo de esta ley se han emitido a la fecha, seis Reglamentos sobre diversas materias y a saber, de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera el 25 de noviembre de 1988, de Evaluación del Impacto Ambiental el 30 de mayo del 2000, de Auditorías Ambientales el 29 de noviembre del 2000, de Ordenamiento Ecológico el 08 de agosto del 2003, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes el 3 de

junio del 2004 y de Áreas Naturales Protegidas el 28 de diciembre del 2004, los cuales se agregan a otros expedidos por diversas dependencias y que aluden a aspectos ambientales.

1.2.5. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el primer listado de actividades altamente riesgosas (1990)

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1990, y de conformidad a lo señalado en su artículo Único Transitorio entró en vigor al día siguiente de su promulgación, empleándose como fundamento legal los artículos 5 fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo de "Considerando" de este Acuerdo emitido por el poder ejecutivo, que surte según propone el tratadista Miguel Acosta Romero (ACOSTA, 1993, pp. 59-63), una función semejante a la exposición de motivos que acompañan comúnmente a las iniciativas de ley que son sometidas a la

consideración y trámite del poder legislativo, se dejaron indicadas en forma doctrinal y normativa las razones o justificaciones ya técnicas, económicas y sociales entre otras, que fueron tomadas en cuenta y que movieron precisamente al ejecutivo a crear y expedir este tipo de regulación, estableciendo su necesidad, el sentido jurídico, la naturaleza y el alcance del mismo.

Como se logra apreciar, para sus efectos este ordenamiento técnico inicia definiendo lo que debe entenderse por actividades altamente riesgosas, designándolas como la acción o conjunto de acciones ya de origen natural o antropogénico relacionadas con el manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que en caso de producirse una liberación, fuera por fuga o derrame o bien una explosión, ocasionaría por la magnitud o gravedad de sus efectos, un daño significativo al ambiente, a la población o a sus bienes, considerándose entonces y según lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como asunto de alcance general de la nación o de interés de la Federación.

Se deja claramente indicado, que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo

Urbano y Ecología, previa opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, llevaron a cabo los estudios que sirvieron de apoyo para determinar los criterios que justificaron este primer listado, correspondiendo a aquellas actividades en que se manejan sustancias tóxicas y constituyendo así el sostén para determinar las normas técnicas de seguridad y operación, como para la elaboración de los programas para la prevención de accidentes, previstos en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regulaciones que debían ser observadas en la realización de dichas actividades, lográndose así determinar que este ordenamiento según sus características y de acuerdo a los principios jurídicos, llega a considerarse bajo el carácter de autoaplicativo.

Esto es así, puesto que conforme lo apunta el maestro Carlos Arellano García (ARELLANO, 1983, p. 571), se designa como autoaplicativa alguna norma, cuando una vez analizados los efectos de la misma se aprecia que por su sola expedición o vigencia y sin necesitar de otra, produce efectos

jurídicos frente a alguno de sus destinatarios al crear, modificar o extinguir por sí misma una situación concreta de derecho o generar una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer, sin ser necesario un acto intermedio de aplicación, así entonces, desde el momento que los administrados llegan a surtir los supuestos que la misma previene, ubicándolos de manera instantánea y en consecuencia dentro de una especial clasificación, esto genera en forma inmediata una incidencia directa sobre su esfera subjetiva al enfrentarlos a las consecuencias normativas que la misma ley señala, haciéndoles exigibles muy específicas obligaciones de hacer y en determinado sentido.

Supuesto que se ve corroborado, al mostrarse en su artículo 3 una relación en la que se enumeran 232 sustancias que llega a clasificar como tóxicas, que al ser manejadas en un determinado estado físico y en una cantidad específica vía producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de ellas, decide establecerlas como actividades altamente riesgosas, y en consecuencia susceptibles de hacerles exigible a quien las realiza, el cumplimiento de determinada serie de trámites que la ley previene.

Sin embargo, cabe apuntar que aun las especiales características de este ordenamiento, no se cubrió el requisito de ser elaborado en versión de anteproyecto, de proyecto o versión oficial ni se hizo mención de que se encontraba comprendido en algún Programa Nacional de Normalización, condiciones que debieron ser observadas según lo estipulaban los artículos 45, 46 y 48 de la entonces Ley Federal sobre Metrología y Normalización en vigor.

Tampoco se indicaron las opiniones realizadas por las diversas Secretarías participantes y la fecha de su emisión, no se insertó la bibliografía que sirvió de base para su elaboración como para su comprensión y alcance, según lo disponía el numeral 44 fracciones VI y VII de la misma Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

1.2.6. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el segundo listado de actividades altamente riesgosas (1992)

Este otro ordenamiento también fue publicado en el órgano de difusión oficial el 04 de mayo de 1992, y según lo apuntado en su artículo Único Transitorio su vigencia inició al día siguiente de su promulgación,

teniendo como fundamento legal los artículos 5 fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este se deja claramente indicado, que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, previa opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud y del Trabajo y Previsión Social, así como con la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional, llevaron a cabo los estudios que sirvieron de apoyo para determinar los criterios que justificaron este segundo listado, correspondiendo a aquellas actividades en que se manejan sustancias inflamables y explosivas, constituyendo así el soporte para determinar las normas técnicas de seguridad y operación, como para la elaboración de los programas para la prevención de accidentes, previstos en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, regulaciones que debían ser observadas en la realización de dichas actividades.

En su artículo 4 muestra una relación en la que se enumeran 246 sustancias que llega a clasificar como inflamables y explosivas dadas sus características especiales de temperatura de ebullición o de inflamación y de presión de vapor que generan, que al ser manejadas en un determinado estado físico y en una cantidad específica vía producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de ellas, decide establecerlas como actividades altamente riesgosas, y en consecuencia susceptibles de hacerles exigibles a quien las lleva a cabo el cumplimiento de determinada serie de trámites que la ley previene.

Este Acuerdo tampoco tuvo versión previa ya como anteproyecto, proyecto o versión oficial y mucho menos se hizo referencia de que se encontraba comprendido en algún Programa Nacional de Normalización, requisitos que debían cubrirse según lo estipulaban los artículos 45, 46 y 48 de la entonces Ley Federal sobre Metrología y Normalización en vigor.

De igual forma se omitió consignar las opiniones y la fecha de emisión que las diversas Secretarías participantes realizaron, citar la bibliografía que sirvió de base para su

elaboración como para su justificación, comprensión y alcance, según lo disponía el numeral 44 fracciones VI y VII de la misma Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

1.3. Determinación conceptual

Artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), artículo 2 del Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas (1990), artículo 3 del Segundo Listado de Actividades Altamente Riesgosas (1992) y artículo 3 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992), Raúl Brañes (2000) y María Quintanilla (2006).

Actividades Altamente Riesgosas:

Acción o conjunto de acciones, ya sean de origen natural o antropogénico (humano), que están asociadas con el manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que, en caso de producirse una liberación, sea por fuga o derrame de las mismas o bien una explosión, ocasionarían una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes. Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Artículo 3 fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Cantidad de reporte: Cantidad mínima de sustancia peligrosa en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de estas, existentes en una instalación o medio de transporte dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana, ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes. Artículo 2 del Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental. Artículo

3 fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Artículo 3 fracción XI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Desequilibrio ecológico: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. Artículo 3 fracción XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados. Artículo 3

fracción XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. Artículo 3 fracción XIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas. Artículo 3 fracción XVI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Artículo 3 fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Manejo: Alguna o el conjunto de las actividades siguientes: producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de sustancias peligrosas. Artículo 2 del Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas. Artículo 3 fracción XXIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Normalización: Todo el proceso de desarrollo de una norma, desde que se detecta la necesidad de contar con ella hasta que se expide; en las que se fijan las características esenciales de un producto o servicio. (QUINTANILLA, 2006, p. 1).

Norma mexicana: La que elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que prevé para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado. Artículo 3 fracción X de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Norma Oficial Mexicana: La regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación. Artículo 3 fracción XI de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. Artículo 3 fracción XXIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Política Ambiental: Conjunto de principios, acciones e instrumentos que se ponen en práctica dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción, a fin de formular y conducir, regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las actividades de los particulares en los campos económico y social, para asegurar el derecho que toda persona tiene a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar que comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de vida de las futuras generaciones, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. (BRAÑES, 2000, p. 182).

Preservación: 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. Artículo 3 fracción XXV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente. Artículo 3 fracción XXVI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro. Artículo 3 fracción XXVII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó. Artículo 3 fracción XXXII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Residuos peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente. Artículo 3 fracción XXXIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Sustancia peligrosa: Aquella que por sus altos índices de inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, corrosividad o acción biológica pueden ocasionar una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes. Artículo 2 del Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Sustancia inflamable: Aquella que es capaz de formar una mezcla con el aire en concentraciones tales para prenderse espontáneamente o por la acción de una chispa. Artículo 3 del Segundo Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Sustancia explosiva: Aquella que en forma espontánea o por acción de alguna forma de energía, genera una gran cantidad de calor y energía de presión en forma casi instantánea. Artículo 3 del Segundo Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

Sustancia tóxica: Aquella que puede producir en organismos vivos, lesiones, enfermedades, implicaciones genéticas o muerte. Artículo 2 del Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

1.4. El estado actual de control sobre las actividades altamente riesgosas en México

La siguiente serie de imágenes, nos permite apreciar el grado de control que a través de los estudios de riesgo ambiental (era's), de programas para la prevención

de accidentes (ppa's) y de las visitas de inspección, el sector gubernamental ha ido obteniendo, a fin de regular de acuerdo a lo determinado en el primer y segundo listados de actividades altamente riesgosas y según entidad federativa y substancia o materiales que manejan, a las empresas que considera realizan actividades altamente riesgosas.

Imagen 2

DISTRIBUCIÓN ESTATAL EN LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS (1992 - DIC. 2009)



TOTAL DE ERs INGRESADOS 8,150

- ESTADOS CON MAS DE 300 ERs
- ESTADOS CON 201 A 300 ERs
- ESTADOS CON 101 A 200 ERs
- ESTADOS CON MENOS 100 ERs

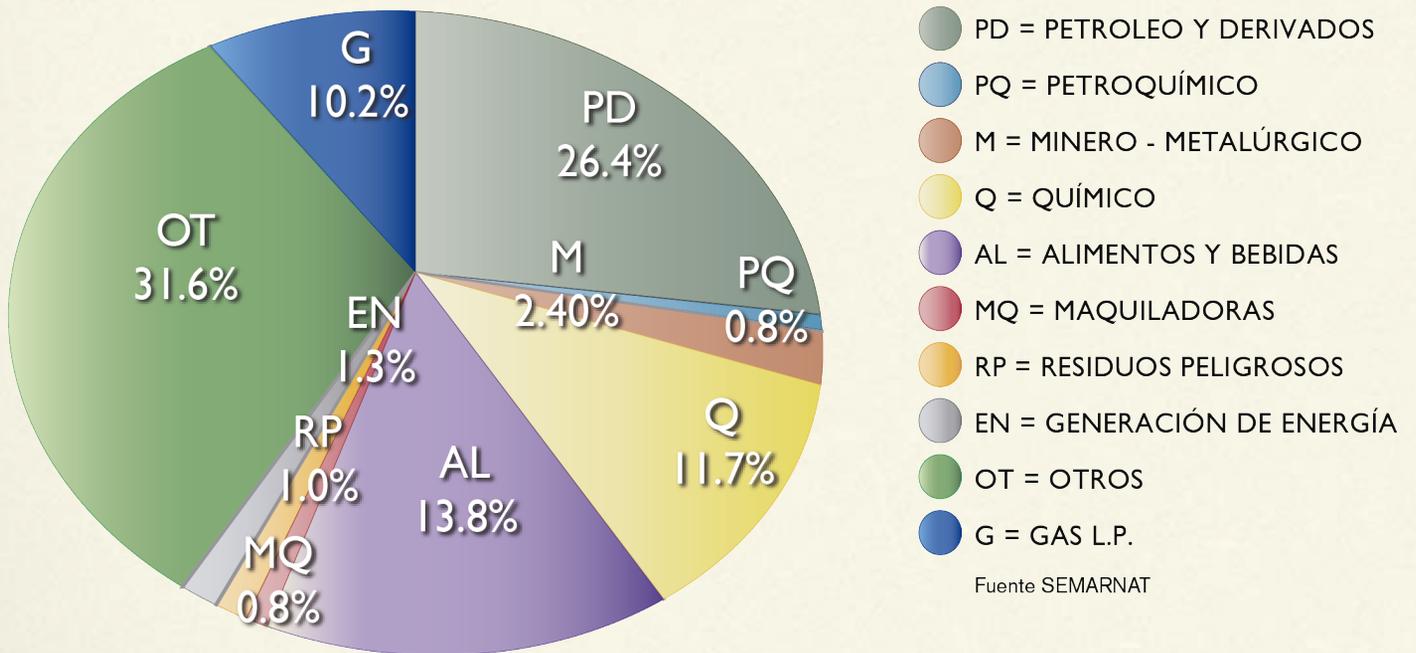
Fuente: SEMARNAT

AGUASCALIENTES	109	MORELOS	94
BAJA CALIFORNIA NORTE	256	NAYARIT	67
BAJA CALIFORNIA SUR	37	NUEVO LEÓN	522
CAMPECHE	109	OAXACA	125
COAHUILA	247	PUEBLA	292
COLIMA	107	QUERÉTARO	228
CHIAPAS	210	QUINTANA ROO	107
CHIHUAHUA	291	SAN LUIS POTOSÍ	131
DISTRITO FEDERAL	240	SINALOA	383
DURANGO	164	SONORA	342
GUANAJUATO	313	TABASCO	582
GUERRERO	112	TAMAULIPAS	624
HIDALGO	166	TLAXCALA	115
JALISCO	469	VERACRUZ	706
MÉXICO	625	YUCATÁN	115
MICHOACÁN	185	ZACATECAS	77

Núm. 1

SITUACIÓN DE INGRESO POR GIRO INDUSTRIAL DE LOS ESTUDIOS DE RIESGO PARA EMPRESAS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

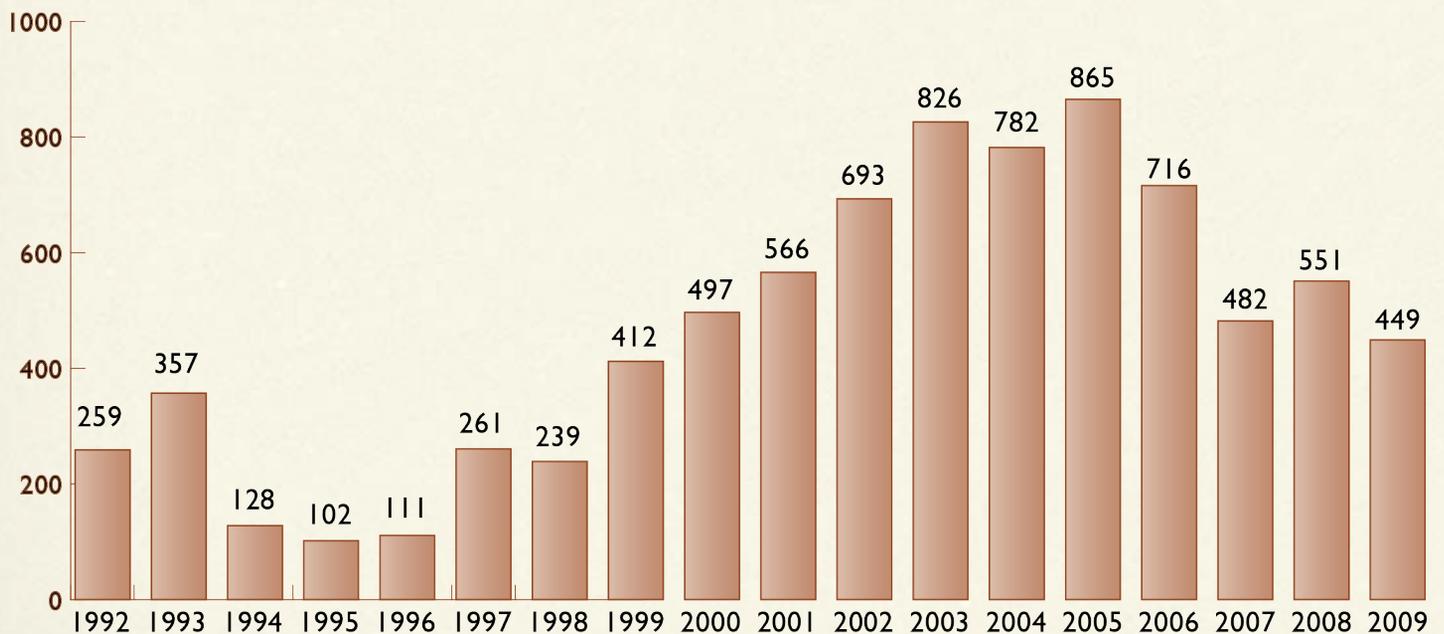
PERIODO 1992 - DICIEMBRE 2009



Núm. 2

EVOLUCIÓN DEL ESTUDIO DE RIESGO PARA EMPRESAS QUE REALIZAN ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

PERIODO 1992 - DICIEMBRE 2009

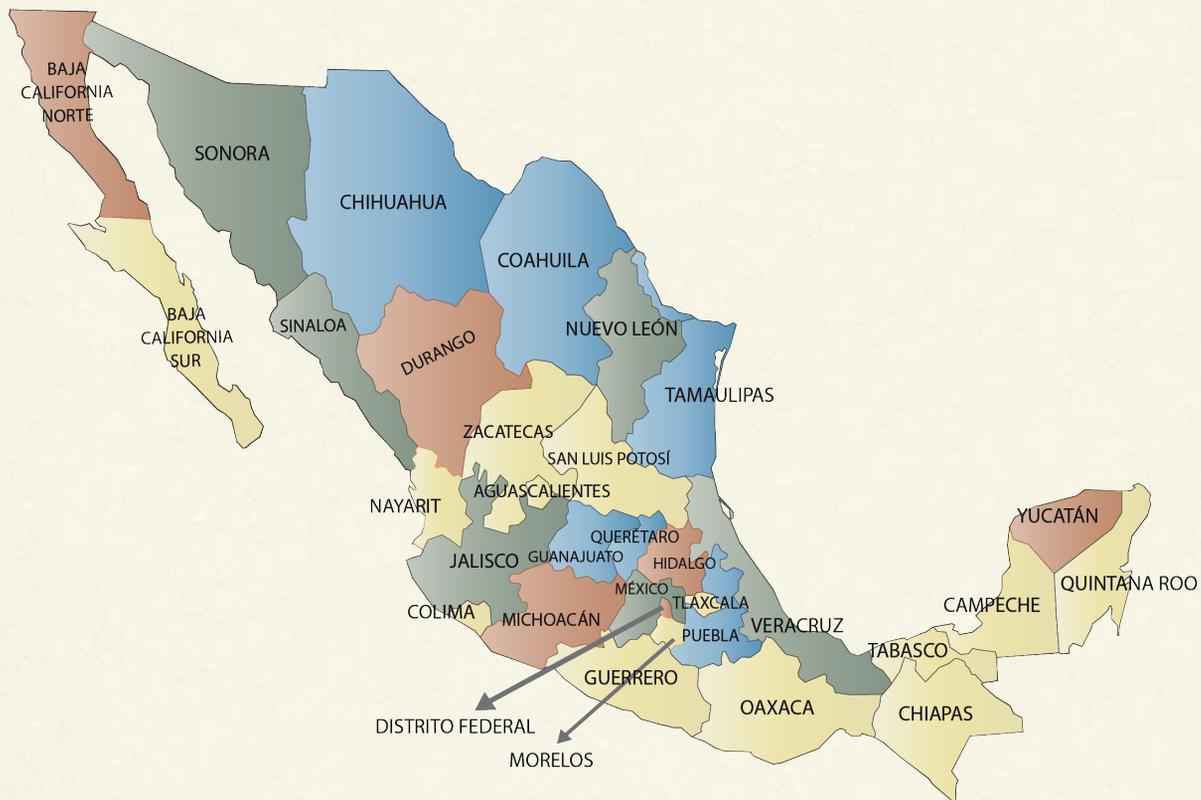


Total Ingresado = 8,150

Fuente SEMARNAT

Imagen 3

**DISTRIBUCIÓN ESTATAL EN LA REGULACIÓN DE
ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS
(1992 - DIC. 2009)**



**TOTAL DE PPA_s
INGRESADOS 5,770**

- ESTADOS CON MAS DE 300 PPA
- ESTADOS CON 201 A 300 PPA
- ESTADOS CON 101 A 200 PPA
- ESTADOS CON MENOS 100 PPA

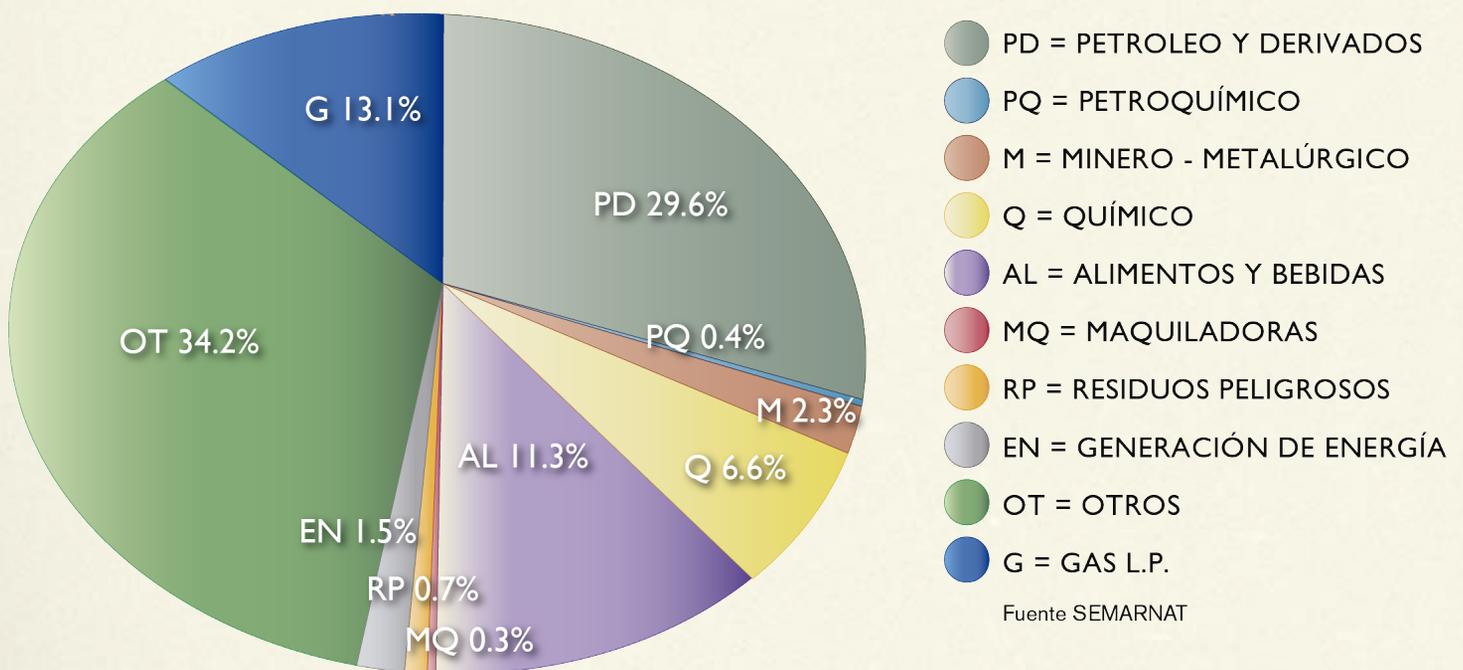
Fuente SEMARNAT

AGUASCALIENTES	86	MORELOS	72
BAJA CALIFORNIA NORTE	198	NAYARIT	43
BAJA CALIFORNIA SUR	36	NUEVO LEÓN	321
CAMPECHE	68	OAXACA	94
COAHUILA	217	PUEBLA	203
COLIMA	92	QUERÉTARO	206
CHIAPAS	90	QUINTANA ROO	39
CHIHUAHUA	251	SAN LUIS POTOSÍ	99
DISTRITO FEDERAL	169	SINALOA	307
DURANGO	173	SONORA	322
GUANAJUATO	274	TABASCO	96
GUERRERO	83	TAMAULIPAS	298
HIDALGO	175	TLAXCALA	66
JALISCO	394	VERACRUZ	371
MÉXICO	531	YUCATÁN	121
MICHOACÁN	189	ZACATECAS	86

Núm. 3

SITUACIÓN DE INGRESO POR GIRO INDUSTRIAL DE LOS PROGRAMAS PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES

PERIODO 1989 - DICIEMBRE 2009



Núm. 4

EVOLUCIÓN DEL INGRESO DE PROGRAMAS PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES

PERIODO 1989 - DICIEMBRE 2009



Total Ingresado = 5,770

Fuente SEMARNAT

Núm. 5 Número total de empresas que a partir del 2009 al 15 de diciembre de 2010 han sido motivo de Inspección, en materia de actividades altamente riesgosas

ESTADO	No. de Empresas Visitadas
AGUASCALIENTES	12
BAJA CALIFORNIA	41
BAJA CALIFORNIA SUR	25
CAMPECHE	11
CHIAPAS	45
CHIHUAHUA	41
COAHUILA	64
COLIMA	14
DURANGO	30
GUANAJUATO	59
GUERRERO	15
HIDALGO	54
JALISCO	70
MÉXICO	35
MICHOACÁN	80
MORELOS	25
NAYARIT	10
NUEVO LEÓN	84
OAXACA	26
PUEBLA	98
QUERÉTARO	25
QUINTANA ROO	2
SAN LUIS POTOSÍ	17
SINALOA	68
SONORA	108
TABASCO	199
TAMAULIPAS	115
TLAXCALA	18
VERACRUZ	163
YUCATÁN	28
ZACATECAS	19
ZMVM	135
TOTAL	1736

Fuente: PROFEPA

Núm. 6 Principales sustancias y/o materiales que se manejan y justificaron fueran catalogadas como empresas que realizan actividades altamente riesgosas

No.	SUSTANCIAS	No.	SUSTANCIAS
1	2.4 DIISOCIANATO DE TOLUENO	40	BENCENO
2	2.6 DIISOCIANATO DE TOLUENO	41	BISULFURO DE CARBONO
3	ACETATO DE BUTILO	42	BROMO LÍQUIDO
4	ACETATO DE BUTILO GRADO URETA	43	BROMURO DE METILIO
5	ACETATO DE ETILO	44	BUTADIENO
6	ACETATO DE ETILO GRADO URETANO	45	BUTANO
7	ACETATO DE MERCURIO	46	CARBOFURANO
8	ACETATO DE N-PROPILO	47	CIANURO
9	ACETATO DE VINILO	48	CIANURO DE POTASIO
10	ACETILENO	49	CIANURO DE SODIO
11	ACETANA	50	CIANURO DE SODIO AL 10%
12	ACETONITRILO	51	CIANURO POTÁSICO DE PLATA
13	ACIDO CLORHÍDRICO	52	CICLOHEXANO
14	ACIDO FOSFÓRICO	53	CICLOPENTANO LÍQUIDO
15	ACIDO MONOCLOROACETICO	54	CLORO GAS
16	ACIDO MURIATICO	55	CLOROBENCENO
17	ACIDO NÍTRICO	56	CLOROFORMO
18	ACIDO SULFHÍDRICO	57	CLORURO DE HIDRÓGENO
19	ACIDO SULFÚRICO	58	CLORURO DE HIDRÓGENO GAS
20	ACRILAMIDA	59	CLORURO DE MERCURIO
21	ACRILATO DE METILIO	60	CLORURO DE METILO
22	ACRILONITRILO	61	CLORURO TÉRMICO
23	ADELGAZADOR ACRÍLICO	62	COBALTO
24	AGUAS DE GAS LP.	63	COMBUSTOLEO
25	AGUARRAZ	64	DIESEL
26	ALCOHOL	65	DIETIL CETONA
27	ALCOHOL BUTÍLICO	66	DIISOCIANATO DE TOLUENO 2.4
28	ALCOHOL ETÍLICO	67	DIISOCIANATO DE TOLUENO 2.6
29	ALCOHOL FURFURILICO	68	DIISONONILFTALATO
30	ALCOHOL ISOPROPILICO	69	DIMETILAMINA
31	ALCOHOL METÍLICO	70	DIMETOATO
32	ALCOHOL PROPÍLICO	71	ENDOLSUFAN
33	AMONIACO	72	EPICLORHIDRINA
34	AMONIACO ANHÍDRO	73	ESTIRENO
35	AMONIACO ANHÍDRO GASEOSO	74	ETANO
36	ANILINA	75	ETER DIETLICO
37	AROMINA 100	76	ETILENDIAMINA
38	AZIDA DE SODIO	77	FENAMIFOS
39	AZODRIN	78	FENOL

79	FOLMALDEHIDO	117	METIL PARATION
80	FORMOL 37.7%	118	METOMILO
81	FOSFURO DE ZINCAL 80%	119	MONOCROTOFOS
82	GAS	120	MONOISOPROPILAMINA
83	GAS ACETILENO	121	MONOMERO DE ACETATO DE VINILIO
84	GAS AMARGO (MMPCD)	122	MONOMERO DE ACRILAMIDA
85	GAS AMONIACO	123	MONOMERO DE CLORURO DE VINILO
86	GAS BUTANO (ISO)	124	MONOMERO DE ESTIRENO
87	GAS CLORO	125	NAFTA
88	GAS ISOBUTANO	126	NÍQUEL METÁLICO
89	GAS LP	127	ÓXIDO DE CADMIO SÓLIDO
90	GAS METANO	128	ÓXIDO DE ETILENO
91	GAS NAFTA	129	ÓXIDO DE MERCURIO
92	GAS NATURAL	130	ÓXIDO DE PROPILENO
93	GAS PROPANO	131	PARAQUAT
94	GAS PROPELENTE	132	PARATION METÁLICO
95	GASAVION	133	PARATION METÁLICO AL 2%
96	GASOLINA	134	PARATION METÁLICO AL 3%
97	GASOLINA BLANCA	135	PARATION METÁLICO AL 80% GRADO TÉCNICO
98	HEPATANO	136	PENTAFLOROFENOL
99	HEXANO	137	PENTANO
100	HIDRACINA	138	PENTOXIDO DE ARSENICO
101	HIDRÓGENO	139	PENTÓXIDO DE VANADIO
102	HIDROQUINONA	140	PERCLOROETILENO
103	HIDROXIDO DE SODIO	141	PERÓXIDO DE HIDRÓGENO
104	HIPOCLORITO DE SODIO	142	PERÓXIDO DE HIDRÓGENO AL 5%
105	HIRACINA	143	PETROLEO CRUDO (BPD)
106	ISO-BUTANO	144	PIRIDINA
107	ISOPROPANOL	145	PROPANO
108	ISOTIOSIANATO DE METILO	146	PROPANOL
109	LINDANO TÉCNICO	147	SELENIO DE SODIO
110	METANO	148	SOLCAN 120
111	METANO (GAS NATURAL)	149	TETRAHIDROFURANO
112	METANOL	150	THINNER
113	METANOL (ALCOHOL METÁLICO)	151	TOLUENO
114	METILANZIFOS	152	TURBOSINA
115	METIL ETIL CETONA	153	XILENO
116	METIL ISOBUTIL CETONA	154	XILOL

Fuente:PROFEPA

Núm. 7 Número de empresas que cuentan con estudio de riesgo y con programa de prevención de accidentes ante la SEMARNAT

ESTADO	No. de Empresas Visitadas
AGUASCALIENTES	11
BAJA CALIFORNIA	15
BAJA CALIFORNIA SUR	6
CAMPECHE	9
CHIAPAS	24
CHIHUAHUA	15
COAHUILA	28
COLIMA	9
DURANGO	11
GUANAJUATO	29
GUERRERO	3
HIDALGO	34
JALISCO	27
MÉXICO	17
MICHOACÁN	13
MORELOS	13
NAYARIT	1
NUEVO LEÓN	19
OAXACA	11
PUEBLA	45
QUERÉTARO	14
SAN LUIS POTOSÍ	5
SINALOA	18
SONORA	57
TABASCO	74
TAMAULIPAS	56
TLAXCALA	7
VERACRUZ	31
YUCATÁN	9
ZACATECAS	4
ZMVM	41
TOTAL	656

Fuente: PROFEPA

2.1. Principios constitucionales que determinan la distribución de competencias

2.1.1. El sistema federal mexicano y el esquema de distribución de funciones o competencias

Como se apunta en la obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, p. 25), se puede ubicar el origen de esta palabra y según el Diccionario de la lengua española en el vocablo latino *foederatio*, *-onis*, significando “acción de federar”, “organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”, “Estado federal” y “poder central de ese Estado”; el mismo término “federal” -proviene del latín *foedus*, *-eris*, pacto, alianza- que a la vez remite a “administración federalista”; las locuciones “federar” -del latín *foederare*- y “federativo” -del latín *foederatus* e *-ivo*-, que se entiende como “unir por alianza, liga, unión o pacto entre varios” y “perteneciente o relativo a la federación”, así como “sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central”.

Ahora bien, según nos comenta el maestro Ignacio Burgoa (BURGOA, 2006, pp. 407, 408, 410, 411, 413 y 414), desde el momento en que varios estados o entidades separadas y sin ninguna vinculación previa de dependencia entre ellas deciden integrarse a través de un pacto que conduce a una forma superior de voluntad, dan paso al surgimiento de un Estado federal o federación, generando de inmediato una figura estatal que se superpone a las partes que se unen, un verdadero super Estado que siendo ya el titular de la soberanía de esa nación que de esta manera se está fundando, se encarga de mantener un equilibrio de poder entre las partes que lo forman y cuida de manera general por los intereses de esa Unión o Federación.

Vemos entonces así, que el proceso formativo o de creación de una Federación requiere el desarrollo sucesivo de tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos a saber, independencia previa de Estados soberanos que deciden unirse pues el pacto solo puede darse entre aquellos que poseen capacidad para actuar libremente, una alianza que pactan entre sí y la creación de una nueva entidad superior y distinta derivada de dicha alianza, en la que coexisten varios gobiernos en diferentes niveles, sin llegar a ser absorbidos uno por el otro.

El Estado federal representa entonces ser el vínculo entre entidades autónomas, el cual tiene las siguientes características jurídicas: a) su creación viene a ser el resultado de la voluntad de las partes que han decidido unirse y le dispensan una serie de materias sobre las que de manera única debe desplegar su poder de imperio; b) en el ejercicio de la soberanía participan los Estados integrados, los cuales llegan a expresar la voluntad nacional en la función legislativa, teniendo para ello el derecho de designar a individuos, los senadores, para que en un sistema bicameral junto con los diputados, constituyan un Congreso general; c) las en-

tidades que lo integran, participan también en el proceso de reformas del Código fundamental por conducto de sus respectivas asambleas legislativas; y, d) el Estado federal concentra algunas facultades que recibe de todas y cada una de las partes estatales que lo componen y que antes del pacto les correspondían, pero al mismo tiempo lleva a cabo una acción de descentralización, al reconocerles a las entidades federativas que lo forman, una autonomía que les permite organizarse política y jurídicamente a fin de que puedan manejar sus asuntos internos, respetando en todo caso las reglas, bases o principios que el ordenamiento federal previene.

En consideración a lo apuntado con anterioridad, tenemos pues que las entidades federadas disponen de una autonomía democrática, que ejercen al designar sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; autonomía constitucional, pues cuentan con la potestad de organizarse jurídica y políticamente sin llegar a transgredir los principios de la Constitución nacional; autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que atañe a todas aquellas materias que no se encuentren conferidas a

la órbita federal; y, participación en la expresión de la voluntad nacional, pues integran el cuerpo legislativo federal y toman parte a través de su legislatura local en el proceso de reformas de la Constitución general.

El tratadista Feliciano Calzada Padrón (CALZADA, 2009, pp. 188 y 189) agrega a todo lo anterior, que aun cuando en esta corporación puedan coexistir varios gobiernos, ello no implica una rivalidad o competencia por el poder, puesto que la Constitución que se da a sí misma la nación, establece los diferentes ámbitos e instancias de poder que permiten integrar adecuadamente las diversas partes con el todo, en completa armonía y jerarquía.

No obstante, añade estas otras características que considera debe cubrir un Estado federal: a) al gozar de autonomía constitucional los estados federados se encuentran en posibilidad de darse a sí mismos su propia Constitución local, que les permite determinar su régimen interno en perfecta armonía con la Constitución nacional; b) deben poseer recursos económicos propios que permita a las entidades satisfacer sus necesidades; c) el Estado federal cuenta con dos tipos de ordenamientos, los creados por el Congreso nacional que tienden a velar por la totalidad del territorio que lo confor-

ma, y los emanados del Congreso local que conciernen en exclusiva al territorio de cada entidad; d) instituye el “municipio libre”, determinando su autonomía administrativa y como base de la división territorial de la organización política y administrativa del estado; y, e) la forma federal de gobierno hace posible el establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, evitando de tal manera el riesgo de que se pudiera erigir un poder absoluto.

De acuerdo a lo señalado en la obra citada “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 27, 28, 31-38, 43, 46, 47, 49-52), en 1821 tuvo su origen en nuestro país este sistema, una vez que fue lograda la Independencia nacional se hizo evidente la existencia de un Estado unitario con extensos territorios llamados “provincias”, las cuales de ninguna manera respondían a la característica de ser Estados autónomos puesto que durante toda la historia Colonial si bien no encontraban sometimiento unas de otras, sí fueron dependientes de un poder central, la metrópoli.

Se menciona que el Manifiesto de la Diputación Provincial de 1823, consistió ser el más articulado antecedente histórico del federalismo mexicano, pues en este se apun-

taron la serie de condiciones esenciales que debían reunirse para solo así poder poner en práctica el esquema federal, esto es: a) cada provincia se convertía en un Estado independiente; b) esa independencia se revelaba al contar con órganos gubernamentales propios, así la diputación provincial se convertía en poder legislativo y el jefe político superior, en gobernador; c) en razón de esa independencia, al Estado le correspondía impulsar la prosperidad y fortuna interna; d) la Federación como pacto, se expresaría en el Acta Constitutiva de la Federación; y, e) como objeto, le correspondería ejercer, de común acuerdo, algunas atribuciones propias de la soberanía, tales como la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.

Agrega que se pretendía impedir la desintegración de la aparente monolítica organización colonial unitaria, que en su seno abrigaba diferencias locales irreconciliables imposibles de ser suprimidas por el poder central, induciendo así a que continuara unido por un instinto de conservación lo que en la práctica estaba desunido pero que por la Colonia jurídicamente se fusionó; para ese fin se fueron consolidando dos grupos políticos con disímiles fórmulas de concebir la nueva organización política y económica de México, y cuyo conflicto duró tres dé-

cadadas: el centralista, representado por la República central, integrado por españoles y criollos de alta posición que seguían la tendencia del liberalismo burgués, inglés y francés, y el bando liberal, que adoptando las recientes ideas surgidas del liberalismo burgués estadounidense, pensaba instaurar una parecida República federal, aun cuando la elección de cualquiera de estas opciones implicaba abordar y resolver temas como la separación Iglesia-Estado, la estructura del poder político y económico, la conservación de fueros, etc., los partidarios de ambas corrientes aceptaban sin embargo la división de poderes y la libertad individual.

Se apunta además, que la primera República federal se estableció conforme al Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y obedeciendo a la influencia de la estructura estadounidense, aprobó el principio de la soberanía y el derecho a adoptar la forma de gobierno como las leyes fundamentales que se estimaran oportunas; la religión católica como única; el gobierno republicano, representativo y federal; los Estados integrantes libres y soberanos; la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; una Cámara de Diputados y otra de Senadores; un Poder Ejecutivo depositado en el individuo o individuos que la

Constitución señalaría; una Corte Suprema de Justicia; y el gobierno tripartita en cada Estado; este régimen fue respetado por la primera Constitución Federal mexicana del 4 de octubre de 1824, y reiterado permanentemente tanto por el Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847, así como por las Constituciones de 1857 y de 1917.

Así, una vez instaurada la República federal, se hizo necesario que funcionaran dentro del territorio nacional y en diferente nivel, dos órdenes jurídicos o entidades de derecho público subordinados a la Constitución, uno nacional que funcionara como eje, y otro local que lo complementara, la integración de ambos, formaría un todo armónico que coexistiría en un ámbito espacial de validez determinado, creándose para tal fin los órganos necesarios que se diferenciarían solo por la materia y tantos órdenes locales como mismos componentes tuviera la Federación con limitada jurisdicción en razón de sus respectivos territorios, quedando así perfectamente deslindados los campos de acción.

El fundamento constitucional que determina las características substanciales del Estado federal mexicano, representa ser los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 121, 122

y 124; en los tres primeros, el pueblo como depositario de la soberanía nacional, manifiesta su voluntad de adoptar como forma de gobierno el de una República representativa, democrática y federal, cuya génesis proviene también de los vocablos latinos *res*, cosa, y *publica*, perteneciente a la comunidad, un gobierno en el que tienen que ver todos sus miembros, pero ante la imposibilidad de que todo el pueblo pueda ejercer su soberanía a la vez, adquiere coherencia que se requiera entonces de la existencia de la representatividad por la que se decida por y para él, la Constitución al disponer también que la República sea democrática, concibe cómo se habrá de materializar esa voluntad popular, es decir, el pueblo mediante el voto decide elegir a sus representantes, y por último, circunscribe como copartícipes del Pacto Federal a Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación.

Los artículos 42, 43 y 44, detallan la composición geográfica del Estado federal mexicano; el artículo 115 regula al Municipio libre, como la parte más importante del federalismo y base de la organización territorial, política y administrativa; el artículo 116 ajusta la división del poder en los Estados y, mientras los artículos 117, 118, 119,

121 y 122 fijan las atribuciones de las entidades federativas, el artículo 124 establece la condición de la competencia expresa de la Federación, facultando así a los Estados a delimitar la suya, complementando las atribuciones del poder nacional y sin sobreponerse a las funciones ya reguladas en la Constitución.

En la misma obra se apunta que las reflexiones de Montesquieu dieron la pauta que admitía distinguir dos modelos de federalismo relacionados con el mismo número de interpretaciones de esta teoría: a) una división de poderes orgánica y corporativa, que hace alusión a la cooperación y coordinación entre las múltiples instituciones estatales, ponderando la distribución de trabajos y funciones del Estado; y, b) una separación de poderes, que justifica la autonomía de las distintas unidades estatales, involucrando a sus dos elementos esenciales, el presidencialismo y la división entre la administración del Congreso y la Suprema Corte, como la autonomía de los Estados miembros.

Se menciona que la primera interpretación da origen al modelo del federalismo intraestatal, que se edifica sobre la teoría de la separación funcional de competencias y la cooperación entre poderes, llegándose a distinguir por: a) erige una diferencia funcio-

nal conforme al tipo de competencia; b) gran parte de la función legislativa corresponde al Estado, y la tarea administrativa recae a las entidades y Municipios; c) en la política federal se facilita la participación intraestatal de los gobiernos locales; y, d) se da la cooperación interestatal tanto entre los Estados como entre estos y el gobierno central.

La segunda genera el modelo del federalismo interestatal, cimentado sobre el principio de división vertical del poder y/o la autonomía de los Estados miembros, depende de regulaciones legislativas concretas a través de la Constitución, se diferencia por: a) el dualismo de las partes que forman el Estado; b) las competencias son distribuidas de acuerdo a áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según los tipos de competencia; c) los Estados federados a través de la segunda cámara (de senadores), participan en la política nacional; d) la competencia federal es enumerada y la de las provincias se dispone de tal forma, que la competencia residual se asigna formalmente a la Federación, pero en la práctica se coloca en las provincias; y, e) los dos niveles mantienen una vigorosa cooperación, la cual vemos se ha ido intensificando desde la implementación del Estado social y de bienestar.

Así, la estructura del Estado federal y la indispensable distribución de competencias entre el poder nacional y las autoridades locales que poseen su propia legislación, resulta necesaria para que haya congruencia en su existencia y para que se delimiten los planos jurídicos en que habrán de operar, de lo contrario haría imposible el funcionamiento del modelo; este reparto de atribuciones no sigue siempre una misma ruta, varía en múltiples ocasiones según cada constitución, dependiendo más de las particulares circunstancias de la historia política, cultural y social de cada país que de consideraciones jurídicas, adecuándose más a la influencia de los factores reales de poder, de los grupos de presión como de la política internacional, que a la primordial orientación de la Constitución.

Se agrega, que la división de poderes entre la autoridad total y las locales se lleva a cabo conforme a tres métodos distintos: 1) el inventario, lo más completo posible, respecto a las atribuciones de una y otra; 2) la enumeración de las atribuciones del poder central, de manera que las no mencionadas allí competan a las autoridades locales; y, 3) la enunciación de las atribuciones de las autoridades locales, de modo que las materias no señaladas allí recaigan en el poder central.

Se asevera que resulta prácticamente imposible aplicar el primer mecanismo, toda vez que la relación de atribuciones que se lograra realizar nunca llegaría a ser completa y conforme a ese principio no se sabría entonces a quién otorgar las no indicadas, esto se vendría a dificultar ya que los intereses locales y los generales se encuentran en una constante transformación; ahora bien, cuando las atribuciones llegan a ser enumeradas, deben interpretarse limitativamente, puesto que de acuerdo al principio en comento, un gobierno cuyos poderes se han dejado especificados se encuentra imposibilitado a atribuirse una mayor jurisdicción; por el contrario, si existe la presunción en favor de un gobierno cuyos poderes no se hayan enunciado, este podrá habilitarse una materia nueva; así entonces, la gran mayoría de las constituciones federales –entre las que se encuentra la de México– respondiendo a circunstancias históricas o políticas, han adoptado el segundo mecanismo, al enumerar el marco competencial del gobierno nacional y advirtiendo que las materias no previstas pasen a ser de competencia de los Estados.

Al margen del método que hubiere sido empleado, es muy común que la competencia del gobierno nacional comprenda

las materias más importantes, cuando la de los locales se circunscriba a las materias de orden local, no obstante existe la posibilidad de que la Constitución federal llegue a señalar las materias que competan exclusivamente al gobierno central y otras a los gobiernos locales, llegándose el caso de intercalar entre ambos niveles competencias que llegan a confluir.

En México, se da una jurisdicción específica al orden federal como al de las entidades federativas, lo que supone una distribución del poder con base en el elemento territorial, es decir, el primero tiene competencia sobre cuestiones referidas a los intereses generales del país, mientras el segundo por lo que respecta a su orden interno, coexisten entonces dos esferas dentro de las cuales se ejercen las funciones estatales –federal y local–, delimitadas de acuerdo a la materia y en estricta relación a las funciones que se estarán ejerciendo.

2.1.2. Facultades explícitas e implícitas, concurrentes, coincidentes, coexistentes y de auxilio, alcances y limitaciones

Como se deja reseñado en “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la

Nación, 2011, pp. 78 y 79), la viabilidad de este modelo político previsto en el artículo 40 de la Constitución, hace necesario que la Federación como los Estados tengan delimitadas sus competencias, con tal de que cada una de las facultades se logren ubicar en una u otra de las jurisdicciones, la tesis adoptada como norma general que estipula que en la Constitución se debe enumerar expresamente la competencia de las autoridades federales de modo que la residual o restantes correspondan a los Estados, se localiza en el artículo 124, no obstante, esta regla admite excepción según se deja apuntado en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el cual otorga al Congreso Federal la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de desarrollar y hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, pero aun todo esto siempre se encuentra latente la posibilidad de que una vez hecho el reparto competencial puedan sobrevenir casos en que tocará al intérprete decidir a cuál jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad.

Según refiere Tena Ramírez (TENA, 2009, p. 124), el sistema forjado en la Constitución para llevar a cabo la distribución de facultades entre los órdenes central y

regional, tiende a engendrar dos órdenes jurídicos coextensos –el federal y el local o estadual–, los cuales al poseer una idéntica jerarquía, uno no puede prevalecer sobre el otro, situándose por encima de ambos un tercer orden, el constitucional, que los cubre y guía, pues en caso de conflicto entre uno y otro solo podrá permanecer como válido el que esté de acuerdo con la norma fundamental, siendo entonces potestad propia de este orden, el control de la constitucionalidad de la ley, el proceso de reformas a la ley suprema, la cesantía de garantías así como el proceso de negociación y ratificación de las convenciones internacionales.

En la misma obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 80, 81 y 82), se apunta que las diversas competencias, según la doctrina jurídica mexicana se clasifican en: a) facultades expresamente conferidas a la Federación; b) facultades que expresamente son atribuidas a los Estados; c) facultades atribuidas a los Estados por exclusión de la Federación; d) facultades que están prohibidas a la Federación; e) facultades simultáneamente atribuidas o coincidentes; f) facultades coexistentes; y, g) facultades auxiliares. Pudiendo tener las normas un similar elemento temático, distinguiéndose solo por el ámbito

de validez, así vemos que hay: a) normas solamente federales; b) normas únicamente locales; y, c) normas federales y locales, solo por su ámbito espacial de validez.

Sigue diciendo, que las facultades explícitas son aquellas que concreta y taxativamente en alguna materia otorga la Constitución a cualquiera de los poderes federales, justificando la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales e indicando las atribuciones de cada uno de ellos.

Resalta que al lado de las facultades explícitas, la Constitución sitúa las implícitas, consistiendo ser aquellas que el Congreso de la Unión puede otorgarse a sí mismo para legislar en alguna materia o a cualquier otro poder federal como medio esencial para ejercer alguna de sus facultades explícitas, justificándose solo si se cumple con tres requisitos: 1) la existencia de la facultad explícita, que por sí sola no pudiera ejercitarse; 2) la reunión de medio necesario en relación al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de manera que sin la primera no podría acontecer la segunda; y, 3) la aceptación del legislativo federal sobre la necesidad de la facultad implícita.

La primera condición lleva a considerar que la facultad implícita no es autónoma, que depende de una principal a la cual está subordinada y sin la cual no existiría, la segunda presume que la facultad explícita podría quedar inútil si el ejercicio no se actualiza a través de la facultad implícita, surgiendo así la relación de necesidad –de medio a fin– entre una y otra; por último, la tercera requiere del legislativo un reconocimiento razonado sobre la necesidad de la aludida atribución.

Se añade que existen además las facultades concurrentes, que los Estados y Municipios pueden ejercitar siempre y cuando la Federación no llega a actualizar las atribuciones que le habrían sido concedidas y que se relacionan con determinadas materias, encontrándose así técnicamente a la par en cuanto a su orden jurídico; ahora bien, cuando el asunto muestra ser nacional y por este particular carácter exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso General podrá legislar y mediante una ley vendría a determinar la forma y los términos de la participación de los distintos niveles de gobierno, en el supuesto de que no lo llegara a hacer, se interpretaría que el asunto debe estar exceptuado de toda legislación; como salvedad a esta regla se encuentran las leyes

generales, que pretenden distribuir competencias en materias concurrentes, las leyes locales en este caso deberán sujetarse a las generales, pues, si bien una misma materia puede quedar a cargo ya de la Federación, los Estados y de los Municipios, solo el Poder Legislativo Federal puede establecer los términos en que habrán de participar cada una de estas instancias.

Se apunta que desde 1928 surgieron las facultades “concurrentes” en el orden jurídico mexicano, quedando dispuesto ese mecanismo en la Constitución federal en relación a la materia educativa (artículos 3 fracción VIII y 73 fracción XXV) el 13 de diciembre de 1934 y extendiéndose a través de diversas reformas constitucionales a otras, como la de asentamientos humanos (artículos 27 párrafo tercero y 73 fracción XXIX-C) el 06 de febrero de 1976, ambiental que es motivo de particular interés en esta investigación (artículo 73 fracción XXIX-G) el 10 de agosto de 1987, seguridad pública (artículo 73 fracción XXIII) el 31 de diciembre de 1994 y protección civil (artículo 73 fracción XXIX-I) el 28 de junio de 1999.

En México se han denominado leyes-generales o leyes-marco, a las que expide el Congreso General con el objeto de: 1) distribuir competencias entre la Federación

y los Estados, fijando principios para la elaboración de las leyes locales correspondientes; 2) implantar el régimen federal a fin de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate; 3) regular un sistema nacional de servicios; y, 4) establecer un sistema nacional de planeación.

Sobre estas facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación quien es titular constitucional de ellas, el maestro Felipe Tena Ramírez (TENA, 2009, pp. 115-123) agrega que no en todos los casos es procedente esta atribución supletoria de los Estados, para ello cita a Patterson quien explica que si el asunto es nacional por su carácter y requiere uniformidad en su regulación, solo el Congreso federal puede legislar, pero que si no lo llega a hacer se deduce que dicho asunto debe estar exento de legislación como resultado de la “doctrina del silencio”, mas si el asunto no tiene el carácter nacional y las necesidades locales necesitan diversidad de regulación, los Estados podrán legislar y sus leyes privarán y serán efectivas hasta en tanto la legislación federal se sobreponga a la de los Estados.

Agrega que al adaptar esta teoría al derecho nacional se incurre en grave error, pues el término “conurrencia” en idioma

español se logra interpretar como “junta de varias personas en un lugar... Acontecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo”; esto significaría que las facultades federales y locales habrían de coincidir en un mismo tiempo, lo cual nunca sucede, pues cuando la federación legisla, en automático desaparecen las facultades de los Estados para hacerlo.

Bajo las circunstancias ya apuntadas, se hace plausible considerar entonces que en el régimen de derecho mexicano no es posible la existencia de facultades concurrentes, pero sí se cumplen las condiciones de las atribuciones coincidentes, como pudiera ser el asunto de la materia ambiental, en la medida que se autoriza al Congreso Federal para “...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...”, toda vez que de dicho texto se logra deducir que en materia ambiental no existe concurrencia de competencias, ya que al mencionar “en el ámbito de sus respectivas competencias”, se da por sentado que cada uno de los tres niveles de gobierno ya es titular de diferentes facultades sobre una misma materia.

En la multicitada obra “El Federalismo” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 82 y 83), se indica que una excepción al principio del sistema federal, consisten ser las facultades coincidentes que son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados, entendiéndose que una atribución otorgada a la Unión se entiende vedada a los Estados, por lo que en el ejercicio de estas facultades, es posible que puedan legislar la Federación como las entidades federativas, sobre algunas materias, no obstante se reserva una zona exclusiva para la Federación y otra a los Estados; en las coexistentes, una parte se otorga a la Federación y otra a los Estados; y las de auxilio consisten ser aquellas por las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra por una disposición constitucional.

2.1.3 La implementación de este mecanismo según lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La primera Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988), al proceder como norma federal a separar competencias bajo un esquema funcional, orgánico y corporativo, siguió como ya se ha visto, la

pauta del modelo federalista intraestatal, al llevar a cabo expresamente la distribución de trabajos y funciones solo en las múltiples dependencias de la administración pública federal fincados en la cooperación y coordinación, según se demuestra con lo que se dejó establecido tanto en el artículo 3 del Título Primero que hace referencia a las “Disposiciones Generales” como en los artículos 45, 46 y 47 del Título Tercero denominado “Normalización”, que hace referencia a las específicas acciones a llevar a cabo, para crear ya Normas Oficiales Mexicanas u otros ordenamientos análogos.

De igual forma, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) antes de su reforma de 1996, como una ley federal y además como una ley marco, llevó a cabo una distribución de competencias en ambas variantes, tanto intraestatal según las características que ya quedaron señaladas en el punto inmediato anterior, como siguiendo el modelo del federalismo interestatal que instaura el principio de una separación vertical del poder y considera así la autonomía de los distintos Estados federados, según se aprecia con lo dispuesto en los artículos 4 al 14 de su Título Primero denominado “Disposiciones Generales”, al concebir ordenamientos téc-

nicos especiales en sus artículos 36 y 37 de la Sección VI “Normas Técnicas Ecológicas” del Capítulo V “Instrumentos de la Política Ecológica” del mismo Título Primero, como también estableciendo los mecanismos de control de las actividades altamente riesgosas en los artículos 146 y 147 del Capítulo IV “Actividades Consideradas como Riesgosas” de su Título Cuarto “Protección al Ambiente”.

2.2. Ordenamientos que instauran y regulan las actividades altamente riesgosas o la materia de riesgo

2.2.1. La relevancia de lo dispuesto en los artículos 146 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, antes de la reforma del 13 de diciembre de 1996

Para acometer en forma segura y adecuada el estudio de este apartado, se hace imprescindible la ilustración previa del maestro Burgoa Orihuela (BURGOA, 2006, pp. 393-399) por cuanto se refiere al mecanismo a emplear para lograr una conveniente interpretación de las normas jurídicas, pues esta labor logra un grado por demás trascendente al pretender responder la importancia que entraña el fijar el sentido

normativo de las disposiciones jurídicas básicas con que cuenta el Estado.

Subraya así, que la interpretación implica realizar una acción intelectual, con la que se determina desde el punto de vista de la propia consistencia esencial, el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica, bien sea general, abstracta e impersonal, o particular, concreta e individualizada.

En el primer caso, menciona que se trata de interpretar las leyes en su amplia o lata acepción, sin importar su rango formal, ya sean, normas constitucionales, legales ordinarias o secundarias y reglamentarias.

La naturaleza de la norma determina las diferentes especies de interpretación que se pueden realizar, sin que esta variedad lleve a alterar la esencia de la labor interpretativa, pues esta es una *condictio sine qua non* de la vida misma del Derecho, sin ella sería imposible la dinámica jurídica, ya que para invocar y aplicar cualquier norma resulta pertinente definir o indicar el sentido, alcance, comprensión o significado que subordinan los diferentes actos del poder público del Estado.

Nos dice que para determinar precisamente el sentido del alcance, la extensión y significado de toda norma jurídica, se pueden emplear diferentes métodos de interpretación y que para Savigny eran los primordiales, el gramatical, el lógico, el sistemático y el histórico también conocido como causal-teleológico, sin embargo, en el caso de llegar a obtenerse resultados contrarios o contradictorios, debe aplicarse el de mayor jerarquía.

El método gramatical, valora el significado de las palabras utilizadas por el legislador al redactar la norma jurídica escrita, también suele llamarse método literal, ya que atiende a la letra el precepto contenido y que es materia de la interpretación; aconseja que cuando la literalidad de los preceptos es bastante clara que no deja lugar a duda alguna acerca de su *ratio legis*, la sola utilización del mencionado método conduce en muchas ocasiones a conclusiones no solo inexactas, sino ridículas o absurdas; por ello es que el aludido método no es el más indicado para poder declarar o establecer el verdadero sentido de las disposiciones, más cuando manifiestan alguna declaración fundamental de contenido político, social o económico que tiende a asignar el espíritu del ordenamiento.

El método lógico, también denominado conceptual, se basa ya no en los vocablos que componen el texto normativo, sino en las ideas que el contenido del precepto por interpretar involucra; coincide con el gramatical en cuanto que las palabras indican conceptos correctos que integran un contenido normativo, pudiendo apartarse de él en caso contrario, lo que acontece cuando el legislador no emplea el término adecuado para expresar la verdadera conceptualización de la norma jurídica, toda vez que los vocablos pueden traducir ideas diferentes que se apartan del origen etimológico de los términos usados en la redacción de un precepto legal.

El método sistemático, relaciona varios preceptos entre sí, considerando que todos ellos forman un sistema normativo, de ahí su denominación; esta interrelación hace posible descubrir el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación, ya que delimita, respecto de cada una de ellas, su ámbito regulador, a fin de poder establecer cuáles proclaman reglas generales y cuáles establecen reglas de excepción; este resulta adecuado pues disipa las aparentes contradicciones que pueden presentar dos o más preceptos que integran un mismo ordenamiento, pudiendo así concebirlo como

un todo armónico y facilita su debida observancia en la realidad; elude los errores que comúnmente se cometen al considerar en forma aislada un solo precepto de un cierto ordenamiento jurídico, sin relacionarlo con otros que componen su articulado, como si estos no existieran.

El método causal-teleológico, consiste conforme a la terminología de Savigny, al "histórico", es el más idóneo pues determina el sentido, alcance y comprensión normativa de los preceptos, su título obedece a lo que los escolásticos denominaban "causa final" de todo acto humano, es decir, el conjunto de motivos inspiradores o determinantes de la conducta del hombre y el cúmulo de objetivos que esta persigue. Al ser la ley un acto humano, por consecuencia tiene una causa final, es en donde se descubre su verdadero y auténtico sentido normativo, el cual recoge en su contenido una gran variedad de factores sociales, económicos, políticos y culturales de distinta índole, y adopta una diversidad de tendencias ideológicas de diferente tipo.

Así entonces, para llegar a delimitar el adecuado sentido, alcance, extensión y causa final de lo prescrito en los artículos 146 y 147 antes de la más trascendente reforma

que experimentó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) el 13 de diciembre de 1996 al alcanzar buena parte de los títulos, capítulos y artículos en que se encontraba estructurada, numerales que hacían referencia a la determinación y regulación de las actividades que debían considerarse altamente riesgosas y con los que se justificó la expedición de los primer y segundo listados en la materia de riesgo que son motivo central de la presente investigación, conviene llevar a cabo la debida interpretación de estos dispositivos bajo el conciso contexto de los métodos ya citados, el gramatical, lógico, sistemático y causal-teleológico, artículos que textualmente apuntaban lo siguiente:

"Artículo 146.- La Secretaría de Gobernación y la Secretaría, previa la opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, determinarán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la presente Ley."

*Artículo antes de la reforma publicada en
DOF 13-12-1996*

Derivado de lo claramente dispuesto en forma imperativa en este artículo, se logra deducir que para haber hecho posible la formal regulación a través de listados las actividades que debieran considerarse altamente riesgosas, resultaba necesario que se hubieran cumplimentado en forma previa los componentes condicionales que ahí mismo quedaban estipulados, esto es, que diversas Secretarías a las que se llegan a enunciar de manera nominal, una vez convocadas y poniendo en funcionamiento para este fin el mecanismo del federalismo intraestatal y ejercitando para ello las facultades que les son otorgadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitieran su calificada opinión que permitiera fijar así este tipo de actividades, para solo entonces las autoridades administrativas competentes procedieran válidamente a actuar en consecuencia, esto es, determinar a través de Acuerdos Administrativos estas actividades y publicar en el órgano de difusión oficial del gobierno federal, dichos listados.

“Artículo 147.- La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevará a cabo en apego a lo dispuesto por esta

Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan, en forma coordinada, la Secretaría y las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud y del Trabajo y Previsión Social. Para tal fin, en aquellos establecimientos en los que se realicen actividades consideradas altamente riesgosas, deberán incorporarse los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a las normas técnicas que se expidan.

Quienes realicen actividades altamente riesgosas, elaborarán, actualizarán y, en los términos del reglamento correspondiente, someterán a la aprobación de la Secretaría y de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.

Cuando las actividades consideradas altamente riesgosas se realicen o vayan a realizarse en el Distrito Federal, el Departamento del Distrito Federal

participará en el análisis y, en su caso, aprobación de los programas de prevención correspondientes.”

*Artículo antes de la reforma publicada en
DOF 13-12-1996*

Tenemos entonces, que una vez dejando determinadas las actividades consideradas como altamente riesgosas, lo dispuesto en el artículo 147 tenía la finalidad de complementar el alcance de la regulación al advertir que las labores industriales, comerciales o de servicios que se lograran ubicar en ese supuesto, debían realizarse conforme a lo estipulado por la ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanaran y las normas técnicas de seguridad y operación que se expedieran, sin que las dependencias competentes hubieran acatado hasta en el año mismo de la reforma con dicha condición suspensiva, esto es, el emitir en forma coordinada los ordenamientos técnico-legales secundarios, para solo entonces así poder llegar a hacer exigible que en los establecimientos en los que se realizaran este tipo de actividades, se incorporaran los equipos e instalaciones que correspondieran de conformidad con las normas técnicas que se hubieran expedido, así como elaborar, actualizar y en los términos del reglamento someter a la aprobación de

las citadas Secretarías y conforme a la facultad otorgada para tal fin en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente los programas para prevenir accidentes en la realización de esas actividades que pudieran causar graves desequilibrios ecológicos, trámites que no eran posible de cumplirse a falta de la citada reglamentación, vacío que no podía subsanarse con una normativa emergente y por demás diversa.

Ahora bien, para integrar y articular apropiadamente la interpretación de dichos preceptos en un todo congruente, conviene ahora estudiar y delimitar lo que se dejó dispuesto en los artículos 36 y 37 de la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), los cuales también indicaban puntualmente, lo siguiente:

“Artículo 36.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse

en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniforme principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

Artículo antes de la reforma publicada en DOF 13-12-1996

“Artículo 37.- Las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables.”

Artículo antes de la reforma publicada en DOF 13-12-1996

Así pues, tenemos de manera inicial que se pretendió definir y al mismo tiempo establecer una diferencia por cuanto a lo que debe entenderse por una Norma Técnica Ecológica respecto a las Normas Oficiales Mexicanas, lo cual no llega a lograr, pues si bien se imprime una definición para estos mecanismos técnico-ambientales, en realidad no hace más que refrendar su clara correspondencia con la naturaleza intrínseca de la normalización en general, pues las deja enunciadas como un conjunto de reglas científicas o tecnológicas que uniforman principios, criterios, políticas y estrategias, estableciendo requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles, que deben observarse en el desarrollo de actividades, servicios y destino de bienes, a fin de garantizar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y a un fin más específico, asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Lográndose así concluir, que las condiciones particulares de establecer principios, requisitos y parámetros de carácter técnico que tenían que observarse en el

desarrollo de actividades, servicios y destino de bienes, no representaban ser privatizadas de las Normas Técnicas Ecológicas aun cuando se orientaran al interés de mantener el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, sino que muy al contrario, compartían la esencial naturaleza como las concisas características de causa final, con la Normalización en general.

2.2.2. Otros ordenamientos legales que se relacionan con las actividades altamente riesgosas

Toda vez que las sustancias y/o materiales considerados como riesgosos dado su manejo, comprenden diversas fases ya de fabricación, generación o conversión, transporte, almacenamiento, uso y disposición final, esto lleva a considerar que inciden en la actividad regulatoria de múltiples ordenamientos legales como en las funciones de variadas dependencias gubernamentales, mencionando por ello Raúl Brañes (BRAÑES, 2000, p. 121), que la gestión ambiental guarda una relación transectorial siguiendo cursos verticales, horizontales y oblicuos, afectando la relación de diversas entidades públicas como de distinto nivel adaptando así el mecanismo del federalismo interestatal, no obedeciendo a ningún esquema

previo ya de sectorización o subsectorización determinados por la tradicional organización jurídico-administrativa de un Estado federal.

Así tenemos entonces, que del listado de 269 leyes federales vigentes que se muestran en la página electrónica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a saber <http://www.diputados.gob.mx/> y que fue consultada por última vez el 31 de mayo del 2011, aproximadamente 48 ordenamientos legales tienen una relación directa con el desarrollo de las actividades altamente riesgosas, lo cual hace susceptible la intervención de diversas dependencias de la administración pública federal, al aplicar la normativa específica como al elaborar, expedir y vigilar específicas Normas Oficiales Mexicanas, ordenamientos que a continuación se encuentran agrupados por sector.

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

Ley de Desarrollo Rural Sustentable, DOF 07-12-2001.

Ley de Organizaciones Ganaderas, DOF 06-01-1999.

Ley de Productos Orgánicos, DOF 07-02-2006.

Ley de Promoción y Desarrollo de los

Bioenergéticos, DOF 01-02-2008.
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, DOF 24-07-2007.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Ley de Aeropuertos, DOF 22-12-1995.
Ley de Aviación Civil, DOF 12-05-1995.
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, DOF 22-12-1993.
Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, DOF 26-12-1990.
Ley de Navegación y Comercio Marítimos, DOF 01-06-2006.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, DOF 04-01-2000.
Ley de Puertos, DOF 19-07-1993.
Ley de Vías Generales de Comunicación, DOF 19-02-1940.
Ley Federal de Telecomunicaciones, DOF 07-06-1995.
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, DOF 12-05-1995.

Secretaría de Desarrollo Social

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, DOF 06-04-2011.
Ley General de Asentamientos Humanos, DOF 21-07-1993.

Ley General de Desarrollo Social, DOF 20-01-2004.

Secretaría de Economía (Comercio y Fomento Industrial)

Ley Federal sobre Metrología y Normalización, DOF 01-07-1992.
Ley de Comercio Exterior, DOF 27-07-1993.
Ley de Inversión Extranjera, DOF 27-12-1993.
Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, DOF 23-10-1996.
Ley General para el Control del Tabaco, DOF 30-05-2008.
Ley Minera, DOF 26-06-1992.

Secretaría de Energía

Ley de Energía para el Campo, DOF 30-12-2002.
Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, DOF 28-11-2008.
Ley de la Comisión Reguladora de Energía, DOF 31-10-1995.
Ley de Petróleos Mexicanos, DOF 28-11-2008.
Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, DOF 22-12-1975.

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, DOF 28-11-2008.

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 28-11-2008.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, DOF 29-11-1958.

Secretaría de Gobernación

Ley de Seguridad Nacional, DOF 31-01-2005.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, DOF 07-11-1996.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, DOF 11-01-1972.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF 02-01-2009.

Ley General de Protección Civil, DOF 12-05-2000.

Secretaría de Marina

Ley Federal del Mar, DOF 08-01-1986.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Ley de Aguas Nacionales, DOF 01-12-1992.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, DOF 18-03-2005.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, DOF 25-02-2003.

Ley General de Vida Silvestre, DOF 03-07-2000.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, DOF 28-01-1988.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, DOF 08-10-2003.

Secretaría de Salud

Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, DOF 26-12-1997.

Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, DOF 09-06-2009.

Ley General de Salud, DOF 07-02-1984.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Ley Federal del Trabajo, DOF 01-04-1970.

2.3. Los Acuerdos administrativos gubernamentales, como actos jurídicos

A continuación habremos de valorar las características que es de sobra conocido deben reunir los Acuerdos administrativos que comúnmente son expedidos ya por el jefe del poder ejecutivo o los titulares de las dependencias de la administración pública federal, con la finalidad según estipula la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República (2011), de proveer en el ámbito administrativo, a la exacta observancia de los ordenamientos legales emitidos por el legislativo federal.

Tenemos entonces, que en términos generales se define “el acto jurídico” como una manifestación exterior de voluntad que se realiza con la finalidad de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho.

Así Manuel Borja Soriano (BORJA, 1991, pp. 85, 89 y 90), plantea la clasificación de los actos jurídicos como unilaterales y bilaterales o plurilaterales, según el número de voluntades que llegan a participar en su generación; nos menciona que Duguit, tan solo contempla tres categorías de actos jurídicos, a) los actos-regla, que se llevan a

cabo con la intención de producir una modificación en las reglas de derecho, al poseer un carácter objetivo puesto que como consecuencia, solo producen una modificación en el dominio del derecho objetivo, sin tocar la situación de uno o varios individuos determinados; b) los actos-condición, todos aquellos actos que determina al individuo, ocasionando con ello que una norma que no le era aplicable llegue a serlo, haciendo nacer para un individuo un estatuto que no tenía antes; y c) los llamados actos-subjetivos, aquellos cuya consecuencia aparece a cargo de un sujeto, como una obligación especial, concreta, individual y momentánea, que no había sido creada por el derecho objetivo, que no existiría a cargo de este individuo por la aplicación de una regla cualquiera del derecho objetivo.

Jorge Alfredo Domínguez Martínez (DOMÍNGUEZ, 1996, pp. 523, 531, 538 y 549), estructura el acto jurídico conforme a sus elementos esenciales, consistentes en una manifestación de voluntad ya expresa o tácita, un consentimiento ya en sentido amplio o restringido, entre presentes o no presentes, y en unilaterales o plurilaterales; un objeto, directo o indirecto, y posible; y en algunos casos la solemnidad. Con relación a lo que da por llamar elementos de validez,

ubica a la licitud en el objeto, fin o motivo o condición del acto según las leyes de orden público y a las buenas costumbres; la capacidad de ejercicio; la ausencia de vicios en la voluntad como el error, el dolo y la mala fe, la ignorancia y la reticencia, el temor, el miedo, la violencia y la lesión; y la forma ya como una previsión legal o como formalidades.

Ernesto Gutiérrez y González (GUTIÉRREZ, 2008, pp. 82, 86, 87, 90, 93, 94 y 95), señala que el acto jurídico civil (común), el administrativo como todos los demás presentes en las otras ramas del derecho, poseen los mismos componentes estructurales, pero ubicados en diversa posición; así entonces, en el acto jurídico civil se pueden encontrar los elementos de existencia tales como la voluntad unilateral o consentimiento, objeto y forma establecida por la ley,

elevada al rango de solemne o solemnidad, como también los elementos de validez, ya la capacidad de la o las partes, voluntad o voluntades libres de vicios y objeto, motivo o fin lícito, pero en una determinada disposición.

Apunta que en cambio, en el acto jurídico administrativo no obstante las cuatro variantes que él deduce (Cuadro 1 figuras 1, 2, 3 y 4), se encuentran los mismos elementos de existencia, esto es, las voluntades que integran el consentimiento, el objeto y la competencia o capacidad, lo mismo que los requisitos de validez, contenidas en la forma solemne o no solemne, las voluntades de las partes libres de vicios y el objeto, motivo o fin libre de vicios, pero ubicados en sitios distintos.

Acto Jurídico Administrativo

Cuadro I



Figura 1. Primer tipo de acto jurídico administrativo, unilateral solemne, de autoridad



Figura 2. Segundo tipo de acto jurídico administrativo, unilateral, no solemne, no imperativo o de autoridad



Figura 3. Tercer tipo de acto jurídico administrativo, bilateral no solemne, no imperativo o de no autoridad



Figura 4. Cuarto tipo de acto jurídico administrativo, solemne, bilateral de autoridad. El contrato y el tratado

Manuel Bejarano Sánchez (BEJARANO, 1984, pp. 34, 35, 49, 50, 54, 85, 130, 131 y 133), señala al efecto que el acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad tendiente a la producción de efectos de Derecho sancionados por la ley, y que como todo ser real o conceptual, se requiere para su formación de ciertos elementos esenciales sin los cuales no existe, tales como la voluntad, un objeto posible hacia el cual se dirige esa voluntad, y ocasionalmente una manera solemne para exteriorizar dicha voluntad.

Considerando para ello otro elemento adicional y por demás relevante, el principio de legalidad, solo aplicable en la esfera del Derecho público, toda vez que la acción de las personas y organismos con tal carácter es posible únicamente dentro de la órbita de las atribuciones o actividades expresamente autorizadas por la ley, principio que se recuerda bajo el enunciado comúnmente conocido de que “las autoridades, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite”, en clara contraposición al principio de la acción limitada de la libertad que impera en el Derecho privado; bajo este punto de vista, ubica los contratos laborales y administrativos dentro de la esfera del Derecho Público, fijando la diferencia en la heteroregulación de las relaciones públicas,

las cuales se rigen por leyes imperativas de orden público, contrario a los civiles que autoregulan las relaciones privadas y que dentro del marco de la ley, tienen autonomía y libertad para establecer las bases de sus obligaciones.

Una vez que se llegan a integrar todos los elementos de existencia, el acto jurídico debe además reunir los necesarios requisitos de validez para solo así considerarse perfecto y estar en posibilidad de producir efectos jurídicos plenos, dichos elementos convergen en que la voluntad debe exteriorizarse en la forma exigida por la ley, la voluntad debe estar exenta de vicios, el objeto del acto y el motivo o fin de su celebración deben ser lícitos, y los autores o partes deben ser capaces.

Así entonces, para los fines de este trabajo de investigación, se habrá de circunscribir la atención precisamente a estos requisitos, que corresponden a la capacidad, la forma establecida por la ley, la manifestación de la voluntad libre de vicios y el objeto del acto, fin o motivo de su celebración que deben ser lícitos, los que deben encontrarse esencialmente ligados con el principio de legalidad anteriormente apuntado; tenemos así que el acto jurídico para que sea perfecto

y pueda tener valor es pertinente que los que en él intervienen sean capaces, entendiendo por capacidad, la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y para ejercitarlos. Hay dos clases de capacidad: a) la de goce (aptitud de ser titular de derechos y obligaciones) y b) la de ejercicio (aptitud para ejercitar o hacer valer por sí sus derechos).

Asevera que se requiere que el acto jurídico deba ser realizado por una persona que tiene capacidad de ejercicio, para lo que el legislador ha regulado y organizado las consecuencias de la incapacidad de ejercicio, esas reglas se imponen por razones muy diversas, tutelando así intereses particulares pues el propósito principal es proteger a ciertos grupos de personas que, por varias causas pudieran ser víctimas de abusos, de ahí que se le atribuya sin excepción las consecuencias de una nulidad relativa.

Según Gabino Fraga (FRAGA, 1994, pp. 30, 37, 59, 119, 128 y 267-274), en la doctrina existe una doble clasificación de los actos jurídicos en el derecho administrativo, la que se sustenta sobre el efecto jurídico del acto y la que se funda en las modalidades que puede revestir la manifestación de la voluntad; estos actos jurídicos según el efecto que producen, desde el momento que crean,

modifican o extinguen una situación jurídica general, constituyen el derecho objetivo, o sea la ley, por lo que el Estado al expedir leyes, dictar sentencias o al dar órdenes administrativas, afecta significativamente el orden jurídico ya existente; afirma que Duguit, los denomina a estos como “actos-regla”, toda vez que constituyen normas de carácter general y abstracto, y que Jéze, los titula como “actos creadores de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios”.

Añade que se puede encontrar otro grupo de actos, los que tienen como efecto el condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, y se les conoce con el nombre de “actos-condición”, pues estos condicionan la aplicación de la norma general; así entonces, llega a considerar que los actos jurídicos al constituir un fenómeno de formación del derecho, representan ser su aspecto dinámico.

Por ello los clasifica y según las modalidades que en estos puede adoptar la manifestación de la voluntad, en unilaterales y plurilaterales; mencionando que la doctrina del derecho público que ha llegado a influir al derecho civil, sostiene que no siempre que hay concurso de voluntades produciendo efectos jurídicos, da como consecuencia al

contrato, sosteniendo este razonamiento al ejemplificar el concurso de voluntades que se hace presente en las dos Cámaras del Congreso y en la del Ejecutivo, en sus funciones constitucionales, lo que no da lugar a un contrato, sino a otro acto jurídico por demás diverso, la ley.

Enumera varias categorías de actos plurilaterales según la presencia del elemento que los caracteriza, pudiendo ser un caso de que las voluntades que concurren a la formación del acto persiguen el mismo objeto y la misma finalidad, por lo que en vez de voluntades contrarias que recíprocamente se condicionan, se encuentran varias voluntades paralelas que persiguen el mismo resultado; en este caso, sus autores no presentan una situación de partes, como en el acto contractual, unos frente a otros, ya que entre ellos existe un vínculo de colaboración, designándolo la doctrina como acto colectivo o acto complejo.

Podría ser incluso el caso de ser igual o desigual la eficacia de cada una de las voluntades que concurren a la producción del efecto del acto, como por ejemplo, la aprobación por cada una de las dos Cámaras del texto de una disposición general, siendo igualmente necesaria como eficaz para dar a

esa disposición el carácter de ley, pero aun cuando la iniciativa que haya presentado el Ejecutivo no pudiera equipararse en cuanto a su eficacia respecto de la producción del acto jurídico, esto es la ley, con la aprobación de ella por las dos Cámaras, se llega a considerar como un acto de colaboración y la base para la actuación posterior del Congreso.

No siendo lo mismo con el acto del nombramiento de un empleado público, que aun cuando implicara el acuerdo de dos voluntades que llegan a convenir y que muy bien por eso pudiera calificarse como un contrato, esto no es así, puesto que esas voluntades no son las que determinan la situación jurídica de los intervinientes, toda vez que esta de antemano se encuentra determinada por una ley que fija los derechos y obligaciones tanto del que nombra como del que es nombrado, llegándose a catalogar entonces como un "acto-uniión".

Refiere que según Duguit, el acto-regla constituye ser el contenido de la función legislativa, y que el acto subjetivo como el acto-condición lo son de la función administrativa, toda vez que el acto-condición es un acto objetivo pues tiene como consecuencia además de hacer nacer una situación legal, tiene también un carácter netamente indivi-

dual, ya que es a favor de un individuo que condiciona el nacimiento de esa situación legal.

Nos recuerda que para el ejercicio de la soberanía, las constituciones modernas llegan a establecer y diferenciar el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, y cada uno de ellos con una unidad interna conforme a la función que habrán de desempeñar, así, la Administración Pública desde el punto de vista formal, al ser parte de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, no tiene personalidad propia como no la tienen el Poder Ejecutivo ni los otros Poderes, puesto que solo constituye ser uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado; uno de los problemas que más discusión genera en la teoría del Derecho público, es el que se refiere a la personalidad del Estado, existiendo principalmente dos corrientes doctrinales, las que afirman y las que niegan dicha personalidad.

Refiere que en la primera corriente se encuentra la tendencia que supone una doble personalidad del Estado y otra que presume que, siendo única la personalidad, esta se llega a manifestar por dos voluntades, que la otra corriente sostiene que solo

existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del Poder Público, ya que en dicho aspecto el Estado no es titular de derechos sino un simple ejecutor de funciones; teniendo así que la teoría de la doble personalidad del Estado sostiene la existencia de una personalidad de derecho público como titular del derecho subjetivo de soberanía y otra de derecho privado como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial; que esta teoría, –admitida por la legislación y jurisprudencia mexicanas– es objetada porque implica una dualidad que resulta incompatible con el concepto unitario que sobre el Estado tiene la doctrina moderna, pues se afirma que la doble personalidad solo sería admisible en el caso de que se llegara a demostrar la duplicidad de finalidades u objetivos del Estado.

También señala que existe una teoría de la personalidad única pero con doble voluntad, la que afirma que el Estado desarrolla frecuentemente una actividad en la que impone sus determinaciones, ya que estas derivan de una voluntad que posee características especiales de superioridad en relación con los individuos, esto es, de una voluntad soberana; pero que también en otras ocasiones no necesita actuar en

vía de mando, sino que el Estado puede llegar a someterse, y de hecho se somete, al principio que regula las relaciones entre los particulares, esto es, al conocido principio de la autonomía de la voluntad, que consiste en que ninguna persona puede por acto de su voluntad producir efectos respecto de otra, si esta no concurre manifestando su propia voluntad.

Precisa que la Constitución Mexicana al encontrar paralelismo con las ideas constitucionales americana y francesa, llega a considerar a la soberanía como un poder de voluntad superior y como un derecho cuyo titular es la Nación, por ello es que el Código Civil determina como personas morales a la Nación, los estados y los municipios, sancionando en sus artículos 27, 73 fracciones VIII, XIX y XXX y 134, la posibilidad de que el Estado pueda llegar a prescindir de su poder de mando al realizar determinadas actividades, y que la misma Suprema Corte de Justicia reconoce igualmente en su tesis jurisprudencial 87 (1917-1965 Segunda Sala), que el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: ya como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria, lo mismo que como entidad jurídica de derecho civil, capaz de adquirir derechos y

contraer obligaciones semejantes a los de las personas civiles.

Aun con todo lo anterior, y después de un examen cuidadoso lleva a concluir que no es dable incurrir en el error de confundir el órgano con su titular, puesto que este último como persona física, junto con la intención y necesidad de satisfacer sus intereses particulares debe desarrollar una actividad que realiza en interés del Estado, y entonces desde este último punto de vista se le habría de considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que a la unidad administrativa corresponden, toda vez que el órgano constituye una entidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los constantes cambios de individuos que llegan a ser los titulares de él; añadiendo que entre el Estado y sus diversos órganos no existe ninguna relación de carácter jurídico, ya que para ello tendría que ser necesario que los dos extremos de esa relación gozaran de una personalidad jurídica propia, lo cual no ocurre con los órganos, pues estos solo llegan a constituir una parte de la personalidad jurídica del Estado, no representando ser más que pequeñas esferas de competencia, cuyo conjunto forma la competencia total misma del Estado.

Todo esto lo llega a resumir con el razonamiento de que los órganos no tienen derechos propios y que por ello en consecuencia carecen de personalidad, sin embargo esto no llega a representar obstáculo alguno para que el derecho objetivo se encuentre en posibilidad de regular la situación de los diversos órganos dentro de lo que representa ser la organización administrativa, ya que de no existir un régimen jurídico que ligara y relacionara a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco podría existir; por dichas circunstancias, es que considera que una vez así concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide y distribuye la competencia que les corresponde en materia administrativa, su estudio entonces se llega a relacionar intrínsecamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia, así como con la delimitación del origen de esta.

Cuando habla de la naturaleza jurídica de la competencia, su estudio lo aborda como uno de los elementos integrantes del acto administrativo, y por lo que hace al origen de la competencia de los órganos de la administración, expone las tesis doctrinales como la adoptada por nuestra legislación al respecto, apuntando que existen dos tendencias, la que estima como origen de

la competencia la delegación y otra que considera que el origen se encuentra en la atribución que de ella hace la ley.

En relación con la primera teoría, que explica la competencia del funcionario conforme a una delegación de facultades, parte del supuesto de que en la Administración Pública y conforme al régimen constitucional, el Presidente de la República como Jefe del Poder Ejecutivo, constituye ser el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, pero ante la imposibilidad de que directamente pueda realizarlas, delega algunas de ellas a otros órganos quienes en dichas condiciones obran en representación de aquel, manteniéndose así la unidad del Poder Ejecutivo; en contra de esta teoría de la delegación, indica que existe otra que supone el origen legal de la competencia por virtud de una ley, la cual realiza la distribución de facultades entre los diversos órganos de la Administración, la justificación de dicha teoría la apoya en los elementos que fundan el principio de legalidad concebido en los Estados modernos de derecho, en los cuales, si el Estado solo puede tomar decisiones sobre casos concretos cuando existe una autorización prevista en la ley, está implícita entonces la idea de que la propia ley está determinan-

do el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

Así las cosas, señala que pudiera parecer de manera inicial que conforme a esas ideas se pierde la unidad del Poder, ya que si la ley va haciendo la distribución de competencias, la entidad en quien se habría depositado el Poder Ejecutivo tendría una esfera completamente separada de la que pudiera llegar a corresponder a los otros órganos de la Administración Pública, y entonces así habría varios órganos autónomos con la posibilidad de realizar actos administrativos, aseverando que dicha consecuencia en la realidad no se llega a producir, puesto que la organización administrativa está pensada para sustentar la existencia de relaciones entre los diversos órganos que la integran en aras de conservar una unidad necesaria para la efectiva existencia del poder.

Considera que una vez analizada la competencia en su origen legal, se deben tomar en cuenta también las características indicadas y que se atribuyen a las situaciones jurídicas generales, así entonces, la competencia como toda condición jurídica, no se agota por el constante desempeño de los actos que por medio de ella se autorizan y más cuando es esencialmente modificable

en cualquier momento por otro acto de la misma naturaleza del que la creó; estimando que el sistema adoptado por la legislación mexicana, en principio, resulta acorde a la teoría sobre el origen legal de la competencia, pues reconoce en esta la aptitud de realizar actos jurídicos, pudiendo solo una determinación expresa de la ley consignarla, sin embargo, aclara que nuestro sistema legal admite también la teoría de la delegación.

Esto es así, puesto que apunta que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene que el despacho y resolución de los asuntos en las dependencias, corresponde originalmente a los titulares de las mismas, sin embargo, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada órgano están en aptitud de delegar en funcionarios subalternos cualquiera de sus facultades a excepción de aquellas que por ley o disposición del respectivo reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares, así entonces, en el caso de la delegación, es la misma ley y no la voluntad de los funcionarios, la que autoriza que determinadas facultades se puedan encomendar a otros empleados, lo que se traduce en que es la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada.

Plantea que se llega a estar frente a un órgano de la administración que ostenta un carácter de autoridad, cuando la competencia otorgada a dicha entidad la faculta a realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y le impone a estos sus determinaciones, es decir, cuando está investida y concentra en sus facultades, las de decisión y ejecución, aun cuando generalmente la posibilidad de realizar un acto no está confiado a un solo órgano, pues como característica de la competencia y garantía para el buen funcionamiento de la Administración, se exige la participación de diversas dependencias.

Asegura que para llevar a cabo la distribución de competencias, se sigue por lo general el tener que determinarla bajo los siguientes criterios: a) la territorial, cuando las facultades son conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarlas; b) por materia, cuando la atribución a órganos que tienen la misma competencia en un determinado espacio, tiene incidencia en distintos asuntos que son objeto de Administración; y c) por razón de grado, cuando se separan actos de un mismo tipo de asunto que pueden ser realizados por órganos administrativos colocados en distintos niveles, esto es, el órgano inferior y

el superior llegan a conocer el mismo asunto, más la intervención del que llega a conocer en último lugar se encuentra condicionada a que el que conoce en primer término, concluya su función, significando además, que el último en conocer guarda una relación de superioridad respecto del que conoce primero.

Llega a estimar los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo en: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin; y f) la forma; distinguiendo por sujeto en el acto administrativo, al órgano de la Administración que lo realiza; como acto jurídico, el acto administrativo que exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, pues así como en los actos jurídicos de la vida civil se requiere tener una capacidad especial para ser realizados, también en los actos del Poder público es necesaria, en este caso, la competencia del órgano que los ejecuta, toda vez que la competencia en el derecho administrativo posee una significación similar a la que tiene la capacidad en el derecho privado, esto es, el contar con el poder legal para ejecutar determinados actos, esta constituye ser la medida adecuada para ejercer las facultades que le corresponden a cada uno de los órganos de la Administración.

Aun cuando se llega a presentar un significado similar entre la competencia del derecho público y la capacidad del derecho privado, anota las siguientes diferencias sustanciales, requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir, así mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso, es decir, que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso, ya que el ejercicio de la competencia es obligatorio, mientras que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular, pues la competencia se otorga para que los órganos cumplan con las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, a fin de atender necesidades colectivas, en tanto la capacidad, solo se da en interés de la persona a quien se le reconoce, ya que esta decide de su ejercicio en forma voluntaria.

Recalca que comúnmente la competencia se encuentra fraccionada entre diversos órganos, a fin de que para la realización de un mismo acto jurídico deban intervenir varios de ellos, no es dable renunciar a ella ni es objeto de pactos que comprometan su ejercicio, puesto que la competencia no es un bien que esté dentro del comercio o que pueda ser objeto de un contrato, esta

tiene que ser forzosamente ejercitada y en todos los casos en que lo requiera el interés público, además, es privativa solo del órgano que la ejerce, y nunca un derecho del que llega a ser titular del propio órgano.

Trae a cuenta que el acto administrativo como acto jurídico debe, tal y como exige uno de sus elementos, estar formado por una voluntad libremente manifestada, pues en similitud a lo que se presenta en el derecho privado, en el derecho administrativo también se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia; la existencia de un objeto, constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, el cual debe ser determinado o determinable, posible y lícito, entendiendo por licitud no solo que el objeto no deba encontrarse prohibido por la ley, sino que además en forma extrema debe estar expresamente autorizado por ella, a menos que la misma ley otorgue una facultad discrecional a la autoridad administrativa que le permita poder elegir y determinar el objeto del acto, sin embargo, en este último caso la licitud del objeto tendrá que ser calificada según estas condiciones, que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas y que no sea incongruente con la función administrativa.

Tenemos entonces, que al expedir el Congreso de la Unión una ley especial que regula en específico la elaboración y emisión de determinados ordenamientos técnico-legales conocidos como Normas Oficiales Mexicanas, las cuales tienen una muy específica naturaleza como alcances y fines, las condiciones que para ese fin deja puntualmente fijadas, deben ser observadas al elaborarse aun aquellos ordenamientos que poseen una naturaleza análoga, no importando que la materia en la que se llegaran a encontrar inmersos consista ser la ambiental y difieran incluso en su denominación al catalogarse como normas técnicas ecológicas y/o listados, pues como ya vimos, esencialmente persiguen el mismo objetivo.

Ahora bien, según lo que se ha dejado apuntado por los diversos doctrinistas aquí mencionados, en el Derecho Administrativo existe una categoría de actos jurídicos que se clasifican según el efecto jurídico que producen, al crear, modificar o extinguir una situación jurídica general, constituyendo así el derecho objetivo o sea la ley, denominados como "actos-regla", legislativos o reglamentarios; pero también se pueden encontrar otros conocidos como "actos-condición",

que precisamente restringen la aplicación de una situación general a un caso particular, así entonces, los actos jurídicos según la modalidad que adopta la manifestación de la voluntad, pueden ser unilaterales o plurilaterales, pero no siempre que hay un concurso de voluntades se produce el efecto jurídico conocido como "contrato", es el caso del concurso de voluntades que se presenta con las dos Cámaras del Congreso y la del titular del Poder Ejecutivo en sus funciones constitucionales, lo que no da lugar a un contrato, sino a otro distinto, la ley; como también encontramos la colaboración de diversas entidades públicas al elaborar y expedir un Reglamento o un Acuerdo.

Tenemos entonces que, al disponer una ley especial qué dependencias así como qué pasos y requisitos cubrir así como los trámites a seguir, para poder elaborar ordenamientos técnico-jurídicos específicos, estos deben ser debidamente observados a fin de que dichos actos jurídicos puedan surtir plenos efectos legales y no sean susceptibles de controversia, al no haber sido observados, esto conlleva que entrañen vicios de origen y puedan ser declarados nulos.

3.1. Antecedentes Generales

La Maestra Rosana Castellón Pérez (2011), hace alusión en su tesis de maestría titulada “Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco”, que: “...la primera persona del que se tiene conocimiento que empleó la palabra ecología, fue el biólogo alemán Ernst Haeckel en el año de 1869, quien le asignó la finalidad de investigar las relaciones entre todos los organismos que viven juntos como las adaptaciones a sus ambientes.” (CASTILLÓN, 2011, p. 5).

A lo anterior que es de por sí relevante, habría que añadir que Peter J. Bowler (BOWLER, 1998, pp. 263, 370, 380 y 381) dejó descrito que Haeckel había adoptado el vocablo del griego *oikos*, aludiendo a las actividades domésticas que se desarrollan en la casa familiar, permitiéndole así poder trasladar ese perfil ancestral a una economía más orgánica y global a fin de que se lograra comprender que todas las especies llegan a desempeñar una tarea en específico.

Tenía la opinión de que aun cuando la “ecología” se pudiera encontrar considerada como la disciplina que estudia las interacciones de los organismos con su medio, la historia de la ciencia ponía en claro que dichos estudios podían emprenderse dentro de toda una gama de corrientes de investigación, por ello a principios del siglo XX se consideraba imprescindible que le fuera asignado un lugar propio, y reflexionaba que si hasta solo en años recientes había llamado mucho la atención el origen de la ecología, esto era debido al grado de las preocupaciones modernas que paulatinamente se han puesto de manifiesto.

Afirma que la “ecología” no tan solo se vio influida por el darwinismo sino que como consecuencia de la idea sobre el dominio de las relaciones del organismo con su entorno, en la Asociación Británica Pro Avance de la

Ciencia el fisiólogo J. S. Burdon-Sanderson (1828-1905) consideró que las tres grandes divisiones de la biología consistían ser la fisiología, la morfología y la *oecology*, dando así la pauta a que su actual denominación fuera decidida en el Congreso Botánico Internacional de 1893, a que en 1913 se fundara la Sociedad Ecológica Británica y dos años más tarde la Sociedad Ecológica de los Estados Unidos, cuya revista *Ecology* comenzó a editarse en 1920.

Al valorar el surgimiento de la ecología como ciencia, pensó que lejos de ser una respuesta coherente al problema creciente de la degradación ambiental, esta fue más que nada una solución de segunda generación al problema de “modernizar” e instituir una biología científica, representando ser un movimiento paralelo destinado no a trascender los estudios de campo sino el producto de la nueva era de la especialización al transformar doctrinas en asignaturas verdaderamente científicas, no obstante que resultó muy difícil introducirla en las universidades y las escuelas como una disciplina académica, en ese ínterin pudo subsistir en un nivel de investigación.

Como consecuencia de ello, advirtió que en la última década del siglo XIX y principios del XX, se hizo indiscutible que

no era una ciencia unificada pues habían surgido varias escuelas muy diferentes de pensamiento ecológico tendientes a instaurar disciplinas nuevas que trascendieran las limitaciones del viejo esquema de estudio de la naturaleza; así como el método experimental aplicado a la investigación de la herencia había conducido a la fundación de la genética, lo mismo ocurría con esta ciencia en diversas variantes, la ecología animal y la vegetal fueron mucho tiempo disciplinas distintas, mientras que la ecología marina fue estudiada en forma independiente por los oceanógrafos, sin embargo ninguna de ellas logró atraer la suficiente atención de la población en general hasta mediados de siglo, en que la creciente conciencia pública acerca de la amenaza al medio ambiente, hizo que se concentrara la atención en esta rama de la biología que más probabilidad tenía de dar información sobre lo que estaba ocurriendo y de orientar sobre lo que debía hacerse.

En el mundo de hoy, donde la contaminación y el agotamiento ambiental representan ser uno de los centrales temas de controversia, Bowler (BOWLER, 1998, pp. 265 al 269, 275, 371 al 379, 381 al 388, 392 al 399, 404 y 405) asegura que la ecología ha ingresado al ámbito de la gran ciencia, con

toda una serie de conceptos propios y muy particulares, concebidos e impulsados por múltiples estudiosos, así Karl Möbius en su investigación sobre los bancos de ostras en 1877 enunció lo que hoy se conoce como “comunidad biótica”, Karl Semper en 1881 desarrolló el concepto de “cadena alimenticia”, los biólogos marinos al aplicar la política de administración científica a las pesquerías inventaron el concepto de “máxima producción sostenible”, el mineralogista Vladimir Ivanovich Vernadsky acuñó el término “biósfera” como parte de su programa de una visión holista de la naturaleza y Tansley introdujo el término “ecosistema” en 1935 para denotar una interpretación de las relaciones ecológicas basadas en una visión más materialista de cómo interactuaban las partes del sistema.

Lo mismo que el botánico sueco Göte-Turesson al realizar sus experimentos demostró que una especie tenía un inmenso potencial de variación genética en medios diferentes acuñando el término “coenoespecies” o “cenopecies”, la *Animal Ecology* de Elton publicada en 1927 y constituida en libro de texto de campo popularizó el concepto de “nicho” (introducido originalmente por Joseph Grinnell en 1913) denotando la función de las especies en la ecología local,

en 1960 Garrett Hardin introdujo el término de “principio de exclusión competitiva” que se convirtió en tema central del pensamiento ecológico de la posguerra, los hermanos Eugene P. y Howard T. Odum (n. 1913 y 1924) desarrollaron ideas que se convirtieron en la base de lo que hoy se denomina “ecología de sistemas” y Robert MacArthur (1930-1972) expandió el enfoque para crear la nueva y poderosa ciencia de la “ecología de comunidades”.

Añade que la “ecología” ha sido empleada como baluarte a fin de sostener todo un modelo de tradiciones de investigación, que si no interactuaban a un grado de minuciosidad cuando menos podían verse como ocupadas en uno u otro aspecto de las relaciones de los seres vivos con su medio, así, varios grupos de biólogos de muy diferente origen y trabajando en distintos ámbitos institucionales, indujeron a crear nuevos programas de investigación que les permitiera indagar aspectos diferentes del medio, aprovecharon la retórica de modernizar los estudios de campo adoptando modelos teóricos diferentes que les permitiera competir por el flujo de nuevos o un suministro cada vez mayor de fondos que estaban erogando ya los gobiernos o las instituciones privadas para patrocinar investigaciones científicas.

Como ejemplo de ello, refiere que múltiples recursos económicos destinados al estudio de las reservas pesqueras, fueron financiados ya por el Estado alemán o por la fundación del Consejo Internacional para la Exploración del Mar en 1902, permitiendo a los oceanógrafos desarrollar sus propias instituciones y sistemas profesionales que no guardaron relación alguna con las estaciones de investigación universitarias o agrícolas, lo mismo Thomson y Nicholson siendo entomólogos dependieron de fondos dedicados al control de plagas, de esta manera toda una clase de murallas técnicas obstaculizaron la posibilidad de interacción no obstante que se estuvieran investigando problemas paralelos.

Siguiendo esta peculiar mecánica, muchos científicos, sectores sociales y dependencias gubernamentales, han podido hacer "ecología" obteniendo sus recursos ya de la industria, del gobierno o de intereses diferentes, conservando en otras esferas su verdadera lealtad académica original, ya en la oceanografía, en la silvicultura u otros campos, lejos de la justificación pública oficial e impulsando desde ahí modelos que llevan a favorecer sus particulares modelos de aprovechamiento, este patrón de conducta se ve confirmado con lo señalado en

el desplegado publicado el 14 de noviembre del 2011 en la página 15 sección política y en el artículo titulado "Pacto Exxon-Semarnat otro desatino del sexenio" publicado el 28 de noviembre del 2011 en la página 24 sección Opinión y escrito por Iván Restrepo en el periódico "La Jornada", cuyos textos lo explican ampliamente.

Comenta que los ecologistas radicales, promoviendo la hipótesis de James Lovelock la cual aun cuando llega a sonar un tanto a misticismo despertó gran interés entre la gente al suponer que la Tierra "Gaia" la diosa o madre tierra de la mitología griega, está viva y consciente, comportándose como un gran sistema que se protege a sí misma contra todas las amenazas –incluido el reto por demás violento que representa la especie humana–, regulándose y demostrando la compleja red de interacciones que ligan todos los aspectos de su estructura física para mantener las condiciones propicias y un medio conveniente para todos los seres vivos que la pueblan, por lo que debía ser tratada como un sistema femenino y orgánico.

Esa perspectiva ecologista, está lejos de ser un dato reconfortante sobre el lugar que ocupa la humanidad sobre la Tierra, pues

en realidad tiene como propósito prevenirnos sobre la magnitud con que la actividad humana está amenazando con destruir la estabilidad de un sistema que se ha regulado a sí mismo durante miles de millones de años (4,567), con su hipótesis previene que ciertos actos de aprovechamiento destructivo pueden tener consecuencias que lograrán rebasar cualquiera de nuestras proyecciones, concluyendo que poca diferencia habrá si resulta que los sucesos que nos lleguen a extinguir no sean más que los esfuerzos tardíos de una madre "Gaia", por conservar el planeta para otras formas de vida.

3.2. Análisis de la Política Ambiental del Estado Mexicano

3.2.1. El sensacionalismo (estridentismo) ambiental, promueve la tendencia de la sobrerregulación (maximalismo), con una proximidad al extremismo de los partidos verdes, su opuesto el nihilismo

Peter J. Bowler (BOWLER, 1998, pp. 369, 371, 394 y 401), refiere que desde finales del siglo XIX se fueron presentando las primeras confrontaciones entre los que deseaban la explotación controlada para proteger los recursos futuros y una minoría vociferante

que unida a las filas de los profetas de la fatalidad, predecían la catástrofe ambiental y deseaban preservar a toda costa el mundo silvestre. La gente ordinaria del mundo desarrollado se venía enfrentando al problema del deterioro ecológico prácticamente todos los días, ya con el agotamiento de los recursos naturales dada su explotación desenfrenada pues son necesarios para sostener la industria, como la quema y destrucción de las selvas tropicales, la extinción de especies, la contaminación del agua y el aire que hacen posible la vida, la sobrepoblación de nuestras ciudades y las perturbaciones climáticas causadas por la disminución de la capa de ozono que parecen anunciar el comienzo del calentamiento global, en suma, la actividad humana es planteada como creciente amenaza para el bienestar del mundo en que vivimos y viene a simbolizar las tensiones sociales creadas por el progreso de la ciencia y la tecnología.

De repente, según nos dice Tomás Maldonado (MALDONADO, 1999. pp. 12 y 13), en los medios y de un día a otro no se habla de otra cosa que de ecología, de polución, de efecto invernadero y del uso de fuentes de energía no renovables, se habla de todo ello, mucho y mal, de una forma sensacionalista y aproximativa, porque se informa

pero también se desinforma, la problemática ambiental pasa a ser un argumento que se “usufructúa” públicamente y como es previsible en este punto se hace sentir enseguida la “mecánica de las modas” que la lleva a un grado máximo de ebullición propagandística, pues la mejor manera de sustraer rápidamente un argumento de la atención pública –o al menos de restarle interés– es obligando a la gente a ocuparse del mismo insistentemente, así la novedad ecológica se empieza a diluir y el mecanismo “estridentista” aprovechándolo en servicio de las rotativas y medios de publicidad no la hace más notoria, pues, una exterioridad que es motivo de lacerante preocupación queda en definitiva interiorizada, no se hablará más de ella, ya no existirá pues habrá cumplido su ciclo vital.

Como se logra fácilmente observar y apreciar, los elementos esenciales de esta corriente han sido hábilmente utilizados y puestos al servicio de las directrices medioambientales, José Emilio Pacheco (PACHECO, 1970, pp. 5-10), Luis Mario Schneider (SCHNEIDER, 1999, pp. 11-15 y 25) y Clemencia Corte Velasco (CORTE VELASCO, 2003, p. 48), nos comentan que todos los novedosos movimientos filosófico-intelectuales como el “creacionismo” lo mismo que el “cubismo”,

“surrealismo” y “dadaísmo”, integraron un gremio conocido como la “Vanguardia”, que compartían el interés por establecer un nuevo modo de percibir y explicar el mundo, empleando en este camino todo lo que pudiera llegar a entenderse por arte en general, ya la música, los géneros literarios y la pintura, como ejemplo de ello ubican a Diego Rivera que era de la vanguardia, y de la misma vanguardia europea.

Inmersa entre todas estas corrientes, nos dicen que se podía encontrar ensamblada el “estridentismo”, fundado por el mexicano Manuel Maples Arce en los últimos meses de 1921, periodo fértil en ismos como en extremistas opciones artístico-literarias, quien sintiéndose comprometido por asimilar el arte a las vertiginosas transformaciones científico-tecnológicas del momento lo mismo que a los ideales sociales derivados de la Revolución Mexicana, instigaba a los jóvenes intelectuales y artistas nacionales a ser más creativos y dejar las fórmulas del pasado como único medio para encontrar respuestas frescas a los múltiples inconvenientes que planteaba el recién nacido siglo XX.

Su característico clamor beligerante “Cosmopoliticémonos”, era uno más de los artilugios con los que reafirmaba su principio

de escandalizar para renovar y a la vez le permitía estar siempre presente en la atención de los académicos y de la prensa, con este encendía y convencía los ánimos de aquellos que todavía no perdían la integridad ni el rumbo por los dañinos efectos de las falaces apologías oficiales, proponía una estética reformadora sustentada en la modernización urbana e industrial, que en combinación peculiar con las otras tendencias de la vanguardia y haciendo uso de su elemento esencial o de shock, llevaban a cuestionar con ampulosas escarcelas la caducidad de todas las estructuras sociopolíticas y culturales anteriores en el mundo.

Una nueva corriente según nos comentan José Ramón Cossío Díaz (COSSÍO, 2010, pp. 55, 56, 65 y 105- 117) y Adela Cortina (CORTINA, 2009, pp. 23-26) y (CORTINA, 2010, pp. 26, 27, 61, 227 y 328), hizo su aparición en el mundo en un periodo que comprendió los fines del siglo XX, el "maximalismo", definiéndose como una entelequia con aspiraciones sin fronteras y que por esencia resulta invasiva, la cual en un afán de controlar todo respalda las soluciones extremas en el logro de cualquier proyecto y en una sociedad plural, pretendiendo maximizar no la satisfacción individual sino la social, lo que la colectividad solo habrá de llegar a

aceptar si reviste determinadas condiciones de racionalidad y justicia.

En la concepción maximalista se da un gran número de propuestas y modalidades, las que articulándose en modo genérico se han llegado a distinguir en sustantivas y deliberativas, pero el mayor problema radica en que renunciando a criterios, principios y procedimientos anteriores a la misma, va constituyendo, poco a poco, con tintes expansivos y de control un sistema de opresión en consonancia a su característico aforismo "mas es más" y en consecuencia un cuerpo de normas excesivas, un máximo de ordenamientos plasmados en leyes positivas, que irán construyendo las reglas de juego de la vida ciudadana, no pretendiendo con ello el cambio de todo sino la indagación de todo en una sociedad cargada de información y con todo a su alcance, obligando a precisar de más controles de datos (sobrerregulación) en un diario y continuo andar, resultando en esos términos una esencial cuestión de organización, la administración pública pretenderá así contener todo, unos cuantos datos no cumplen con ese fin.

En correspondencia con eso, coincide Peter J. Bowler (BOWLER, 1998, pp. 263 y 375), varios extremistas fueron propalando

la idea de que la sociedad actual fue contagiada por la tendencia capitalista fincada en la explotación desmedida de los recursos naturales, el ecologismo conforme más personas tendían a incorporarse a sus filas, fue adquiriendo de manera paulatina la fuerza y el carácter de un movimiento político, preparando el camino del surgimiento de los hoy conocidos como partidos verdes que con todo y su extremismo que llega a lindar con una nueva especie de “fundamentalismo”, pululan en varios países; cabe apuntar que el movimiento “verde” se ha apropiado del término ecología para sus muy particulares propósitos, pretendiendo que toda aquella persona con nociones de la complejidad de las interacciones entre las especies, debiera estar preocupada por conservar el equilibrio natural; si bien la orientación política del ecologismo se ha mantenido fuera de la tradicional dirección izquierda/derecha en cuanto se refiere al asunto del control por parte del Estado, pero apunta desde esa particular perspectiva, que la explotación en sí es mala, no importa quien la llegue a realizar, ya el Estado o la empresa privada.

Frente al claro propósito –según se ha visto– de la administración pública para montar un maximalismo regulatorio ambiental y así disponer aparentemente de una

mayor información y pretendido control, Copleston (COPLESTON, 1981, pp. 319, 327 y 329, 372 y 373) y Nicola Abbagnano (ABBAGNANO, 1986, pp. 854) nos hacen notar que la teoría de la fenomenología de los valores de Nietzsche encuentra moderna adaptación, así, si no se llega a creer en algo, si se concluye que nada tiene sentido y si no se puede asegurar algún valor, todo puede llegar a ser permitido y nada en realidad importante, pudiendo adoptar esta clase de tendencia varias formas, pasiva o activa, ya despreciando todos los valores por una predisposición originada en el convencimiento de la falta de objeto de la existencia o destruyendo todo aquello en lo que antes se creía.

Así entonces, al llevar a la práctica esta tendencia, se colocaría a la autoridad frente al dilema de seguir regulando y en exceso o no regular (nihilismo ambiental) ya por la creencia de la falta de valor de los interminables trámites y enormes requisitos por cubrir o por la intención de dismantelar todo un aparato de obtención de datos que no es adecuadamente operado como tampoco óptimo el empleo de la información de la que se dispone, ante ello, la Mejora Regulatoria cifrada en la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y el Registro Federal de Trámites y Servicios previstos en la Ley Fede-

ral de Procedimiento Administrativo (2000) desde el año 2000, se perfilan como una viable y conveniente solución, toda vez que diseñan un esquema más exigente y sensato para la elaboración y emisión de leyes, decretos legislativos y actos (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2

MEJORA REGULATORIA

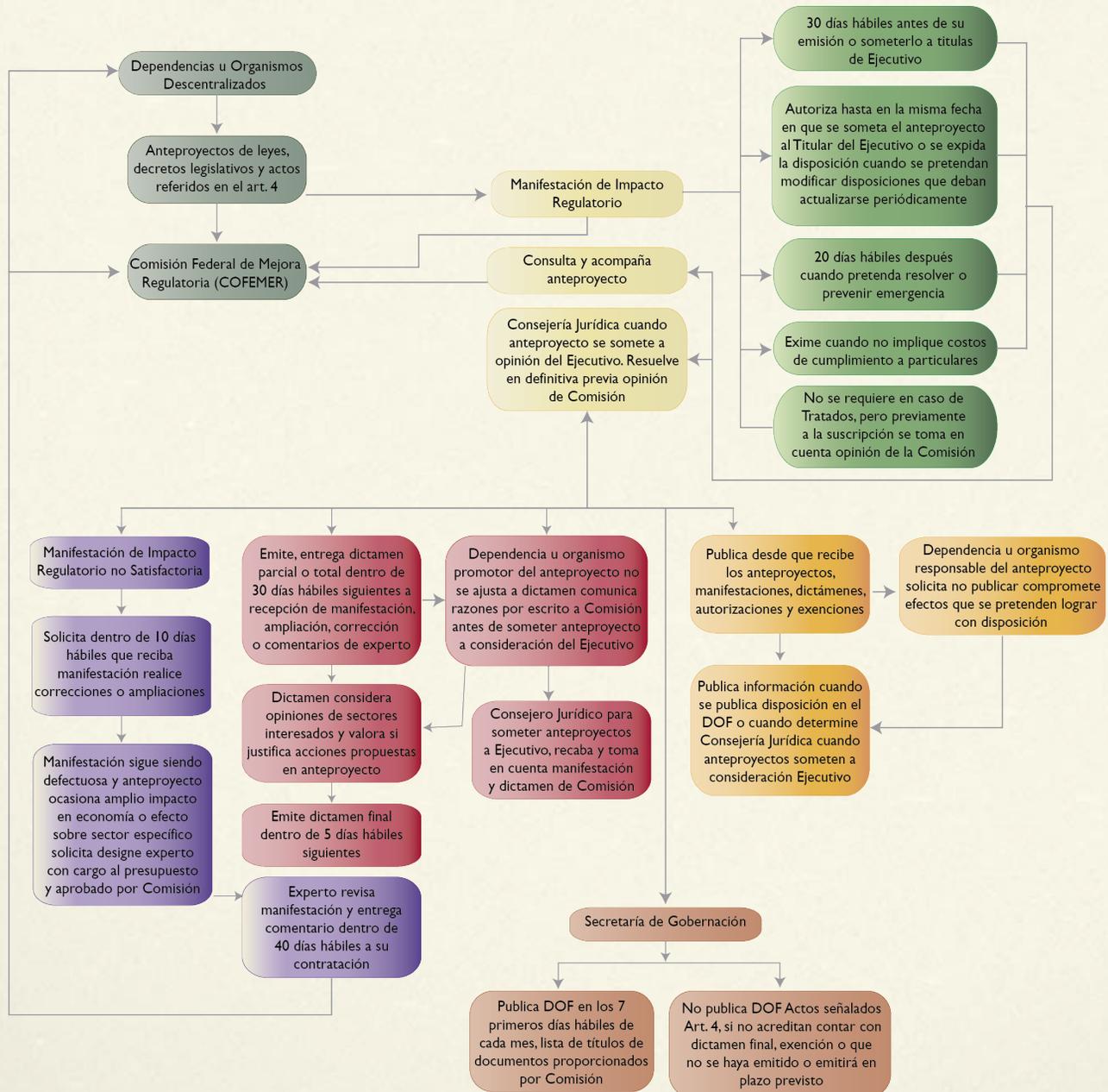
(ART. 69-D LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO)



Cuadro 3

Manifestación de Impacto Regulatorio

(LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Artículos 69-H al 69-L)



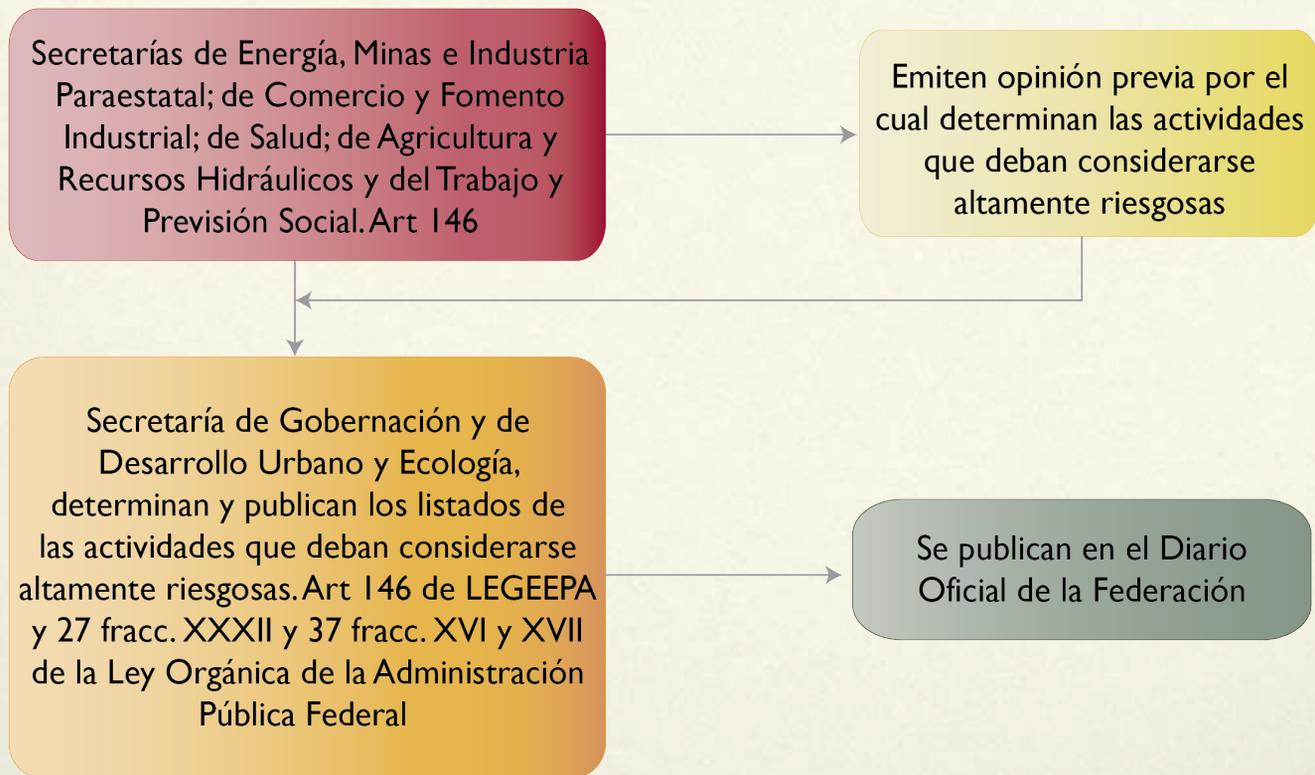
3.2.2. La expedición y eficacia de los ordenamientos técnico-legales que han regulado las actividades altamente riesgosas

Como ya se había dejado apuntado, los días 28 de marzo de 1990 y 04 de mayo de 1992, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Acuerdos por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología expidieron el primer y

segundo listados de actividades altamente riesgosas (1990 y 1992), disposiciones técnico-legales que fueron elaboradas siguiendo un procedimiento particular (Cuadro 4) y no aquel que por su naturaleza tenían previsto los ordenamientos legales vigentes trasgrediendo principios constitucionales contenidos en los artículos 14 y 16, pues debieron ser expedidos como Normas Oficiales Mexicanas o Normas Técnicas Ecológicas, según se demuestra a continuación:

Cuadro 4

**Elaboración de 1° y 2° Listados de Actividades Altamente Riesgosas
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 1988**



Conforme a las reformas y adiciones efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y publicadas el 29 de diciembre de 1982, se dejó dispuesto lo siguiente:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

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

...

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

...

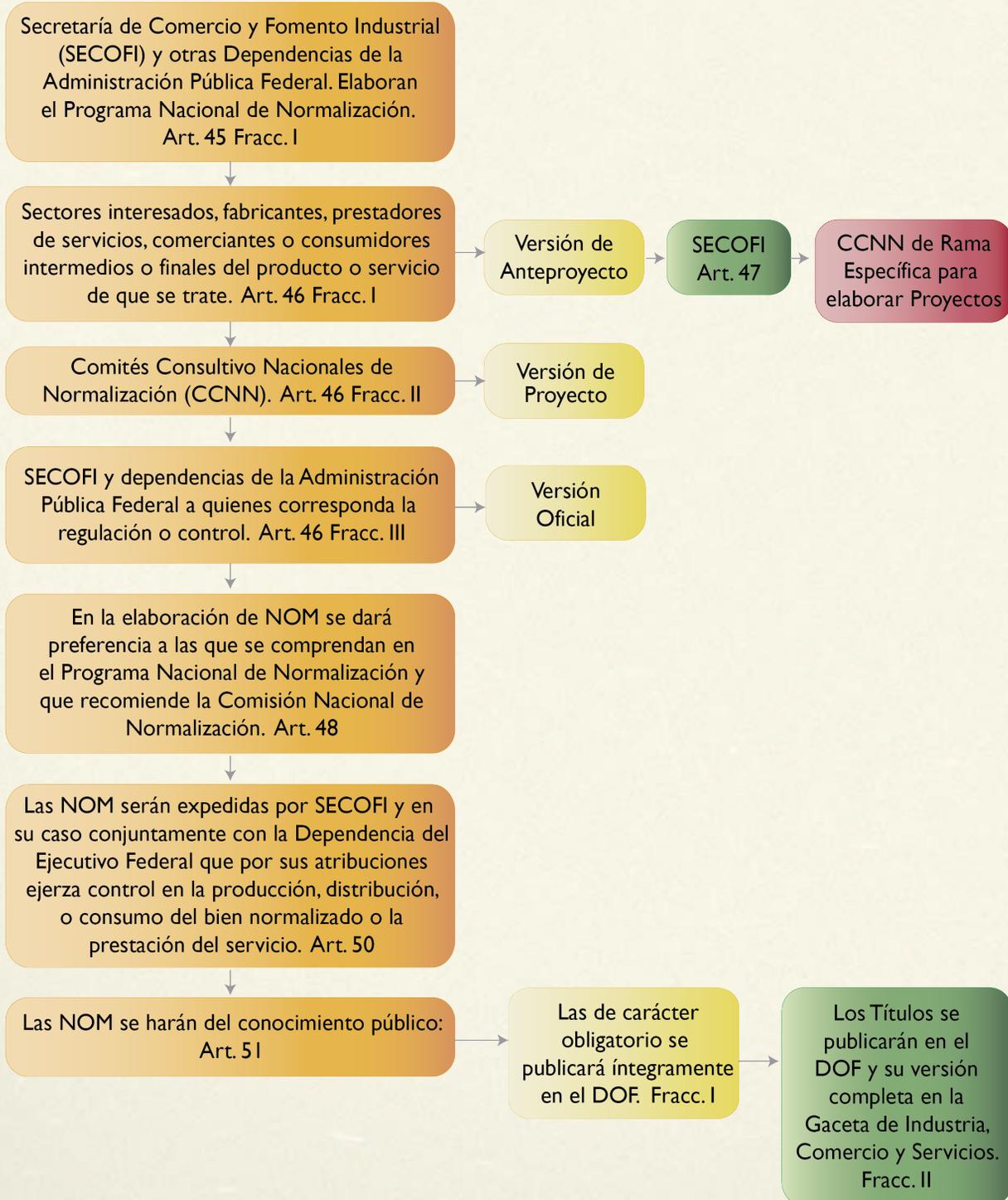
XVII. Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.”

Tenemos entonces, que si bien el ordenamiento facultativo para la administración

pública en general no era lo bastante preciso que se deseara por cuanto a señalar la expresa competencia del titular de la Secretaría de Gobernación para expedir en conjunto con otras Secretarías ya normas oficiales, normas técnicas, criterios o listados, en diferentes tipos de materia y que se consideraran pertinentes para el buen curso de la vida nacional toda vez que se remitió para dichos efectos a lo que llegaran a establecer otros ordenamientos legales, en lo que se refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no sucedió lo mismo, pues se estipuló con sobrada claridad que le correspondían las facultades para establecer criterios y determinar normas relacionadas con preservar el medio ambiente, los recursos naturales y la conservación de los ecosistemas, esto es, de ninguna manera se dejó señalada la puntual posibilidad de emitir para ese fin, unos listados.

También los artículos 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988, establecían para los efectos de la elaboración y emisión de las Normas Oficiales Mexicanas (Cuadro 5), lo siguiente:

Cuadro 5 Elaboración de una NOM Ley Federal sobre Metrología y Normalización 1988



“Artículo 46.- Las normas oficiales mexicanas deberán elaborarse:

I.- En versión de anteproyecto, por los sectores interesados, fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores intermedios o finales del producto o servicio de que se trate;

II.- En versión de proyecto, por los Comités Consultivos Nacionales de Normalización; y

III.- En versión oficial, como norma oficial mexicana por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, aun cuando no hubiese mediado anteproyecto o proyecto, de requerirlo el interés público.

En todo caso, en la elaboración de normas oficiales mexicanas participarán, ejerciendo sus respectivas atribuciones las dependencias de la Administración Pública Federal a quienes corresponda la regulación o control del producto o servicio a normalizarse.”

“Artículo 47.- Los proyectos a que se refiere la fracción I del artículo precedente serán entregados a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la que los turnará al Comité Consultivo

Nacional de Normalización de la rama específica respectiva para la elaboración del proyecto correspondiente, salvo que dicha Secretaría opte por elaborar directamente y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, la versión oficial de la norma por apremiarlo el interés público.”

“Artículo 48.- En la elaboración de normas oficiales mexicanas se dará preferencia a las que se comprendan en el Programa Nacional de Normalización y a las que recomiende la Comisión Nacional de Normalización.”

“Artículo 49.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá requerir de fabricantes, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación científica y tecnológica, los datos necesarios para la elaboración de normas oficiales mexicanas, los que se emplearán exclusivamente para tal objeto y no serán divulgados. También podrá recabar, para estos mismos fines, de fabricantes, comerciantes o prestadores de servicios, las muestras estrictamente necesarias, las

que serán devueltas, una vez efectuado su estudio, salvo que para este haya sido necesaria su destrucción.

Cuando no hayan caído en el dominio público no se podrá exigir que se proporcionen secretos industriales, entendiéndose por tales los procedimientos y condiciones de manufactura no patentados de los productos por medios físicos, químicos o biológicos, así como las condiciones de reacción en estos dos últimos medios.”

“Artículo 50.- Las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y, en su caso, conjuntamente con la dependencia del Ejecutivo Federal que en razón de sus atribuciones ejerza control sobre la producción, distribución o consumo del bien normalizado o sobre la prestación del servicio.”

“Artículo 51.- Las normas oficiales mexicanas se harán del conocimiento público en la siguiente forma:

I.- Las de carácter obligatorio se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación, y

II.- Los títulos de las demás se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y su versión completa en la “Gaceta de Industria, Comercio y Servicios.”

Esto es, resultaba obligado que los mencionados Listados hubieran estado comprendidos en el Programa Nacional de Normalización o hubiesen sido recomendados por la Comisión Nacional de Normalización, y elaborados como proyectos por un Comité Consultivo Nacional de Normalización o en el caso de requerirlo el interés público, en versión oficial como normas oficiales mexicanas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, participando en ello y en su expedición la o las dependencias a quien en razón de sus atribuciones correspondiera la regulación o control del producto o servicio a normalizar.

Además, los artículos 5 fracciones VIII y X, 36 y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), antes de la reforma que experimentó el 13 de diciembre de 1996, determinaban para los efectos de la elaboración y emisión de las Normas Técnicas Ecológicas (Cuadro 6), lo siguiente:

“Artículo 5.- Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación:

...

VIII. La expedición de las normas técnicas en las materias objeto de esta Ley;

...

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

“Artículo 36.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y

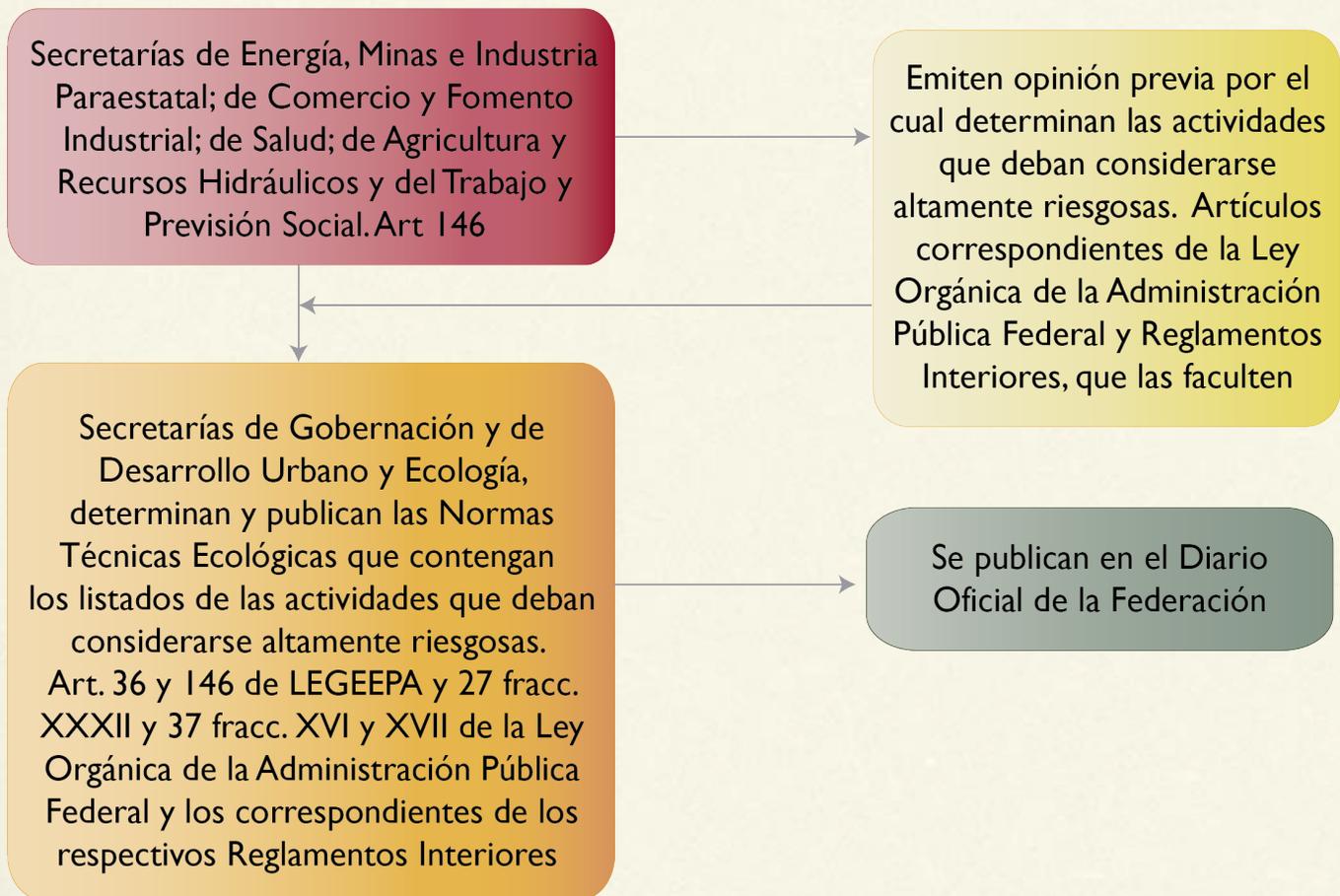
destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.”

“Artículo 146.- La Secretaría de Gobernación y la Secretaría, previa la opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, determinarán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la presente Ley.”

Cuadro 6

Elaboración de Normas Técnicas Ecológicas que contienen los Listados de Actividades Altamente Riesgosas Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 1988



Lográndose desprender de todo lo anterior, que las normas técnicas constituyen ser de interés de la federación por ser un asunto de alcance general en toda la nación; establecen características y límites a observarse en determinadas acciones, por lo que son un conjunto de reglas y uniforman estrategias en la materia, las cuales son emitidas por la Secretaría; y, antes de la publicación, diversas dependencias debían emitir opinión para que se llegaran a determinar los listados de las actividades consideradas altamente riesgosas, por lo que estos debieron haber sido emitidos como una norma técnica ecológica que contuviera a los Listados ya señalados.

No representaría obstáculo alguno para admitir lo anterior, que en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se hubiera hecho expresa mención de “listados” y no de normas oficiales mexicanas o normas técnicas ecológicas, pues esos ordenamientos en todo caso habrían de contener el listado de actividades altamente riesgosas y los criterios a utilizar para su clasificación, este razonamiento se logra robustecer con la serie de conceptos que dejaron indicados la Secretaría de Economía y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respectivamente,

en el numeral 47 página 14 del Programa Nacional de Normalización publicado en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el 7 de abril del 2003 y en el catálogo del Programa Bienal de Mejora Regulatoria (2003) que hizo público en la página de internet a saber www.cofemer.gob.mx desde el 2003-2005, los cuales hacen referencia precisamente a la elaboración y desarrollo de la respectiva Norma Oficial Mexicana que contiene el Listado que habrá de regular esta materia, así vemos que:

“Programa Nacional de Normalización:

47. Listado de actividades altamente riesgosas y criterios de clasificación.

Objetivo y justificación: Establecer la clasificación de las actividades que deben considerarse altamente riesgosas para el equilibrio ecológico y el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, con el fin de proteger el equilibrio ecológico y el ambiente.

Fundamento legal: Artículos 32 Bis fracciones IV y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o.

fracciones I, II, III y VI, 5o. fracciones V y VI, 36, 146 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 38 fracción II, 40 fracciones X y XIII y 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 6o. fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Fecha estimada de inicio y terminación: enero de 2003 a noviembre de 2004.”

“Programa Bienal de Mejora Regulatoria 2003-2005:

Nombre del ordenamiento: NOM Listado de actividades altamente riesgosas y criterios de clasificación. (Esta norma se expedirá en forma coordinada con las diversas dependencias a que se refiere el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Acción regulatoria: Creación.

Objetivo y justificación de la propuesta: Establecer la clasificación de

las actividades que deben considerarse altamente riesgosas para el equilibrio ecológico y el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, con el fin de proteger el equilibrio ecológico y el ambiente.

Fecha estimada de envío a Cofemer: 10/2004. El envío a Cofemer es del anteproyecto y la Manifestación de Impacto Regulatorio (en su caso).

Nombre del ordenamiento: Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Riesgo.

Acción regulatoria: Creación.

Objetivo y justificación de la propuesta: Establecer el marco jurídico que desarrolle las disposiciones relativas a las actividades consideradas como altamente riesgosas, definiendo los lineamientos respecto a la atención de accidentes, contingencias y/o emergencias ambientales, bajo los principios precautorio y de prevención.

Fecha estimada de envío a Cofemer: 06/2005. El envío a Cofemer es del anteproyecto y la Manifestación de Impacto Regulatorio (en su caso)."

3.3. No vigencia de los Listados, la mejora regulatoria y el minimalismo regulatorio ambiental

No obstante que las dependencias administrativas federales responsables de la regulación y control de este tipo de actividades, han justificado con toda una serie de particulares razonamientos la plena vigencia de los Listados ya mencionados, a fin de que con sustento a ellos hacer exigibles la observancia y cumplimiento de determinadas obligaciones a cargo de los administrados que pretendidamente llegan a surtir los supuestos previstos en esos ordenamientos técnicos y legales, conviene ahora realizar un análisis de los argumentos contenidos en los siguientes documentos:

De acuerdo a lo expresado en los oficios números DGGIMAR. 710/003104, 261. DEL/183/2005 003791, SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/038, SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/043, SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/141/07 y EOO.-SII.-0257, se logra observar que para los trámites identificados como

estudio de riesgo y programa de prevención de accidentes, se definieron criterios oficiales, aclarando que según lo dispuesto en el artículo 147 de la LEGEEPA así como a la interpretación de la COFEMER, no se emiten autorizaciones, que ambos corresponden a un trámite de aviso, la imposibilidad jurídica de su exigencia debido a una condición suspensiva dispuesta por el legislador atribuible a la autoridad ya que no se cuenta con la normativa necesaria, ni se han emitido los lineamientos necesarios con que se regulen la autorización de estos instrumentos, haciéndolos así improcedentes.

A pesar de ello, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al no contar con el Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas necesarias, ha estado implementando durante varios años irregulares procedimientos administrativos emergentes para admitir, valorar y sancionar trámites relacionados con el desarrollo de actividades altamente riesgosas, así tenemos que:

El 21 de febrero del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo (2000) por el que se dio a conocer los trámites que aplicaba y establecía diversas medidas de mejora regulatoria, dejando decidido a fojas 02, 03, 06, 07 y 11 Segunda

Sección y 17, 34 y 44 Cuarta Sección, en los artículos Primero tercer párrafo fracción II inciso B) como en el Tercero Transitorio, que exceptuaba del Acuerdo, para su posterior inclusión o modificación los trámites relacionados con la presentación del programa para la prevención de accidentes, previsto en el artículo 147 de la LGEEPA y que las unidades y órganos administrativos desconcentrados de SEMARNAP debían elaborar y poner a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, los anteproyectos de reglamentos o de decretos de reformas reglamentarias para la instrumentación de los trámites relacionados con Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación INE-04-001, decidiendo que en tanto se expidiera el reglamento correspondiente, el cumplimiento de los requisitos del trámite sería voluntario.

El 29 de mayo del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el que se dieron a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica, señalando dentro del Anexo Único a fojas

04 y 05 los trámites y servicios a llevar en su Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, identificando bajo la homoclave SEMARNAT-07-008, el estudio de riesgo ambiental para empresas en operación en su modalidad general, sin definir requisito alguno para el cumplimiento del trámite, mucho menos dejando contemplada bajo ninguna modalidad en esa misma publicación o posterior, el trámite relacionado con el programa de prevención de accidentes.

Esto se ha venido dando, aun cuando desde el 19 de mayo del 2003 la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación un Aviso por el que dio a conocer al público, que a partir de esa fecha, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetas al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no podrían aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establecían en el mismo, conforme lo dispone el artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Según lo indicado en los oficios números SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/049

y SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/07/41, la Dirección General de Industria de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la SEMARNAT es la Unidad Administrativa responsable de dirigir los trabajos en los aspectos técnicos para la elaboración del proyecto de “Reglamento sobre los materiales peligrosos y las actividades altamente riesgosas” así como de los anteproyectos de las respectivas Normas Oficiales Mexicanas, los cuales se encuentran en proceso de elaboración, el primero en la etapa deliberativa y las Normas con un avance del 68%.

Conforme a lo expresado por diversas autoridades en los oficios números SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/DAI/15/09, SEMARNAT/UCPAST/DAI/075/09, 213/DGSST/910/2008, CNPA 194/08, DGPC/737/2008, Resolución número RES:CI-XVII-2008-53 y STPCE.PC.UE. 08/036, se advierte que para dictaminar los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes, se creó con fundamento en el artículo 147 de la LGEEPA reformado, un irregular Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (COAAPP), encontrándose en la imposibilidad de identificar las unidades administrativas de las Secretarías

de Estado que lo conformaban, funcionando desde finales de 1996 e interrumpiendo sus sesiones a fines del 2004, resolviendo reiniciarlas cuando se emitieran y publicaran en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento en Materia de Actividades Altamente Riesgosas y las bases para la constitución del propio Comité.

Ahora bien, es evidente que en la administración pública adquiere gran importancia el elemento humano que es quien lleva a la práctica gran parte de las condiciones que llegan en su momento a encontrarse estipuladas en la ley, bajo estas condiciones conviene entonces abordar la “Teoría de la Burocracia” de Max Weber (WEBER, 2008, pp. 214-233), importante pues muchos de sus principios, en la administración pública moderna vuelven a él, a tal grado que el servicio civil clásico organizado jerárquicamente es denominado servicio civil “weberiano”, en su teoría nos refiere que el objeto de estudio de la sociología, comprende la acción social, y a esta la define como una conducta humana con sentido y dirigida a la acción de otro, destacando en dicha definición algunas particularidades de la acción humana, con un sentido racional o afectivo y que a su vez, la condiciona a actuar sobre otra/s persona/s,

lo que le imprime el sentido social, teniéndose así que las personas pueden aún estando en conjunto, realizar acciones individuales.

Considera que se presentan cuatro tipos de acciones sociales básicas, en las que no necesariamente se establece una segmentación rígida de las mismas, sino que en cada una de ellas prepondera una de estas acciones: la racional de acuerdo a fines, la racional de acuerdo a valores, la afectiva y la tradicional.

Para su justa interpretación nos señala que estos tipos, deben relacionarse con las premisas que plantea, siendo estas: en el pensamiento y la acción de los hombres pesan valores adquiridos; los hombres persiguen fines; llegan a los fines a través de diversos medios; y, las consecuencias de una acción social están en relación directa con los medios utilizados y los fines perseguidos. En clara deducción de esto, llega a distinguir tres tipos puros de liderazgo político, dominación y/o autoridad: la dominación carismática encarnada en la familia y la religión, dominación tradicional fincada en los patriarcas, en el patrimonialismo y el feudalismo, y por último, la dominación legal, en la que encontramos a la ley, al estado moderno y a la burocracia.

Tenemos entonces, que al hacer una descripción racionalizada de lo que consiste ser la burocracia, subraya la importancia que esta adquiere dentro de un cambio de organización y acción orientada en unos valores determinados, sea de una autoridad tradicional o carismática a una organización y acción orientada a objetivos fincada en una autoridad racional-legal, el resultado según Weber, viene a ser una noche polar de oscuridad helada, en la que la racionalización creciente de la vida humana atrapa a los individuos en una jaula de hierro de control racional, basado en reglas, las cuales son ciegamente obedecidas por estas huestes que llegan a servir igual a un gobierno o a otro derivados de una alternancia en un sistema político nacional o en caso extremo fincado en la intervención de una potencia extranjera.

De acuerdo a lo que nos relatan José Ramón Cossío Díaz (COSSÍO, 2010, pp. 55, 56, 59, 63, 65, 70, 94, 97, 99, 104 y 105) y Adela Cortina (CORTINA, 2009, pp. 27, 182 y 221) y (CORTINA, 2010, pp. 38, 188, 227 y 335), una corriente del pensamiento cuyo término fue empleado por primera vez en 1965 por el filósofo inglés Richard Wollheim, fue adquiriendo paulatinamente en la segunda mitad del siglo XX influencia en todos los

campos del conocimiento, se originó del vocablo inglés “minimalist” que se puede interpretar como minimista, esto es, que se inclina a utilizar, simplificar o reducir a lo mínimo desligándose de todas aquellas partes que resultan superfluas, sintetizando así la idea fundamental de disminuir a su esencia básica cualquier cosa.

Para proceder a insertar la noción elemental minimalista al campo que nos ocupa, manifiestan que es preciso de manera preliminar recordar que al decidirse las normas que en una sociedad van a regular la convivencia, deben tenerse en cuenta los intereses de todos los afectados en un mismo nivel de igualdad, y no conforme a pactos fácticos previamente manipulados, solo así pueden irse constituyendo, poco a poco, el mínimo de ordenamientos acordados, que serán plasmados en normas positivas y que formarán las reglas de juego de la vida ciudadana que para ser justa debe transmitir.

Así entonces, agregan que para salvaguardar este sistema resulta conveniente implantar una serie de trámites, los mínimos necesarios que propicien un adecuado funcionamiento del entramado institucional y que puedan aceptar las sociedades, con tal de que sean “bien ordenadas”, que sean

pacíficas y que su sistema jurídico pueda guiar para una concepción de justicia, de forma que imponga claros deberes como obligaciones a todos sus miembros.

Este movimiento se va manifestando en contra de la excesiva regulación por parte del sector gubernamental, arduos trámites con el objeto de obtener autorizaciones creadas para todo tipo de actividad, requisitos a cubrir sin fin y una voluminosa información acumulada en las oficinas públicas que precisamente por su tamaño la hacen inmanejable para resolver y atender cualquier problemática con oportunidad, han sido los principales argumentos utilizados, ante esto resultaba necesario establecer un esquema nuevo y diferente que impulsara a lograr los objetivos político-económicos que perseguían el neoliberalismo, la globalización y la transparencia.

Para lograr estos objetivos, la administración pública federal en años muy recientes resolvió tomar decisiones ineludibles para hacer frente al grave problema del maximalismo regulatorio imperante, adaptando los conceptos esenciales del minimalismo a las propuestas de una desregulación que alcanzó a tener una incidencia en la materia ambiental, favoreciendo la implementación de nuevos esquemas tales como

la adopción de medidas de simplificación administrativa, una mejora regulatoria en la que se encuentra inmersa la manifestación de impacto regulatorio (MIR) y la creación de una relación única de trámites y servicios, lo apuntado en las siguientes notas periodísticas, hacen evidente lo necesario que era aplicar dicha medida.

“Excesiva regulación y trámites, lastre para nuevas empresas. Son una desventaja para los micro y pequeños negocios, afirma.”, Juan Carlos Miranda, La Jornada 10 de agosto del 2009, Sección Economía, pág. 27; “Reforma de ‘base cero’ en Función Pública: eliminan normas y trámites.”, Elizabeth Velasco C., La Jornada 13 de abril del 2010, Sección Política, pág. 18; “Elimina SFP 108 normas internas innecesarias. Permitirá reducir tiempos para otorgar servicios o desahogar trámites.”, Mariana Otero Briz, Público 13 de abril del 2010, Sección Política, pág. 21; “Se eliminarán 7 mil normas oficiales para combatir la corrupción, dice Vega Casillas. Incluye rubros como obra pública, adquisiciones, auditoría y recursos financieros, entre otros. Informa la SFP de la inhabilitación y proceso de un alto funcionario de Pemex Exploración.”, Elizabeth Velasco C.,

La Jornada 15 de junio del 2010, Sección Política, pág. 10.

“Las siete mil normas que se eliminarán impactan a más de 60% del PIB, calculan. Muchos de los ordenamientos que serán ‘talados’ fueron creados en la década de los 80.”, Elizabeth Velasco C., La Jornada 16 de junio del 2010, Sección Política, pág. 18; “Por recomendación de la OCDE deroga Calderón más de 12 mil normas ‘inútiles’. Anuncia una ‘veda regulatoria’ para acelerar la ‘transformación del país’”, Elizabeth Velasco C., La Jornada 10 de agosto del 2010, Sección Política, pág. 11; “Impone veto Calderón a nuevos trámites. Se han anulado 12 mil 234 ordenamientos innecesarios en las dependencias federales. Firma el Presidente acuerdo que prohíbe elaborar más normas, oficios y circulares ‘que entorpezcan la Administración Pública’; llama a gobiernos locales y al Poder Legislativo a sumarse al esfuerzo.”, Lorena López, Público 10 de agosto del 2010, Sección Política, pág. 18; “Que el presidente Felipe Calderón quiere hacer otro concurso sobre el ‘trámite más inútil’,...” , Milenio 8 de noviembre del 2011, Sección Trascendió, pág. 4.

3.4. La actual regulación federal sobre las actividades altamente riesgosas

Con el tiempo que en exceso se ha dejado transcurrir –desde 1996 a la fecha–, ahora se ha venido a complicar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el sencillo trámite de que disponía para la expedición del Reglamento como de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia relacionada con las actividades que se llegan a catalogar como altamente riesgosas, toda vez que a la actualidad han entrado en vigor un gran número de reformas y adiciones a varios ordenamientos legales que tienen una injerencia directa en ello, tal es el caso de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Conforme a lo que se dejó oportunamente apuntado, los listados que hacen referencia a las actividades altamente riesgosas según lo dispuesto en los artículos Tercero y Décimo Transitorios de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992), dejaron de surtir efectos jurídicos, otorgándoles un período definido de temporalidad adicional –de gracia– al no cumplir con los requerimientos de esa ley especial y en con-

secuencia por contravenir el mecanismo que en ella claramente se estipula por cuanto a la elaboración y expedición de normas oficiales mexicanas, este razonamiento se logra fortalecer ampliamente, con el procedimiento que la autoridad competente está llevando a cabo para la elaboración de los proyectos y anteproyectos del reglamento como de las normas oficiales mexicanas, las cuales se han dejado debidamente indicadas tanto en el Programa Nacional de Normalización como en el Programa Bienal de Mejora Regulatoria 2003-2005, ya mencionados.

Tenemos entonces que por cuanto hace a la emisión de este tipo de Normas Oficiales Mexicanas, lo primero por hacer es que la dependencia competente cumpla con el requisito indispensable de incluir el tema de la NOM a trabajar en el Programa Nacional de Normalización que aprueba anualmente la Comisión Nacional de Normalización, participando en la elaboración del anteproyecto las dependencias a quienes corresponda la regulación o control, sometiéndolos a los comités consultivos nacionales de normalización y acompañándolos de una manifestación de impacto regulatorio, los cuales en el plazo de 75 días naturales habrán de formular observaciones para que la dependencia u organismo las conteste en un término no

mayor de 30 días naturales una vez cumplido el requisito se elaboran los proyectos y se publican en el Diario Oficial de la Federación para comentarios públicos, los cuales serán sometidos a estudio y para la posible modificación del proyecto, posteriormente se ordena la publicación de las respuestas a los comentarios y las modificaciones en su caso del proyecto para después publicar en el mismo Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana que corresponda, de acuerdo a lo que establecen para tal efecto los artículos 38 fracciones I y II, 39 fracción I, 40 fracciones X y XIII, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la citada ley.

Se logra observar que en la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización como en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, norma federal que resulta aplicable a esta materia por cuanto a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, se implantó como parte de la mejora regulatoria la figura de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), como un mecanismo para limitar la desmedida tendencia normativa del sector gubernamental, pues debe elaborarse una especial por cada ordenamiento que se pretenda emitir.

La mejora regulatoria nos dice María Quintanilla (QUINTANILLA, 2006, pp. 73-90), consiste ser un mecanismo por el cual se valoran las ventajas y desventajas del status normativo, sometiendo las regulaciones en vigor como las proyectadas a un escrutinio público, con el fin de proteger los intereses y bienes de los consumidores así como los recursos naturales, al menor costo posible y con un máximo de beneficio para la sociedad, con ella no se pretende eliminar la normativa existente, más bien simplificarla o mejorarla, abordando nuevas disposiciones cuando sea necesario corregir las lagunas legales originadas por la inexistencia de la legislación o por que esta es defectuosa ya por cambios o avances sociales o tecnológicos.

De acuerdo a este ordenamiento, se establece la obligación –inspirada en el último párrafo del artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización– a las dependencias y organismos descentralizados, someter a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria los anteproyectos legislativos y administrativos con las correspondientes MIR, con una anticipación de treinta días a la fecha en que se propongan emitir o someter a la consideración del Ejecutivo Federal, pudiendo solicitarles la modificación cuando a

su criterio sea defectuosa y el anteproyecto pueda tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, estando facultada a solicitar a la dependencia u organismo que con cargo a su presupuesto, efectúe la designación de un experto con la aprobación de la Comisión, para que la revise y entregue sus comentarios, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, para someter los anteproyectos a la consideración del Ejecutivo, debe recabar y tomar en cuenta la MIR, así como el dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según lo marcan los artículos 69-H, 69-I y último párrafo del 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Una vez cumplido esto, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria publicará los anteproyectos, las MIR y los dictámenes que emita, salvo que a solicitud de la dependencia u organismo la Comisión o la Consejería Jurídica determinen que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición, en ese caso, la información se hará pública hasta que la disposición sea publicada en el Diario Oficial de la Federación; la Secretaría de Gobernación publicará mensualmente los títulos de los anteproyectos, las MIR y los dictámenes de la Comisión Federal de

Mejora Regulatoria, los actos que expidan las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal solo hasta que estas acrediten que cuentan con un dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de acuerdo a lo que disponen los artículos 69-K y 69-L.

De la misma forma, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente después de las reformas que experimentó en 1996, previno la regulación de las actividades altamente riesgosas en sus artículos 1o. fracciones I, II, III y VI, 5o. fracciones V y VI, 3o. segundo párrafo y del 36 al 37 Bis de la Sección VI "Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental" del Capítulo IV "Instrumentos de la Política Ambiental" de su Título Primero "Disposiciones Generales", también en el Capítulo V "Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas" de su Título Cuarto "Protección al Ambiente", en los artículos del 146 al 147 Bis.

Para llegar entonces a establecer el adecuado alcance de los artículos 146 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente después de su reforma del 13 de diciembre de 1996, que hacen referencia a la regulación de las acti-

vidades que deban considerarse altamente riesgosas, conviene realizar la debida interpretación de dichos dispositivos, los cuales textualmente apuntan lo siguiente:

“Artículo 146.- La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.”

“Artículo 147.- La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevarán a cabo con apego a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo anterior.

Quienes realicen actividades altamente riesgosas, en los términos del Reglamento correspondiente, deberán formular y presentar a la Secretaría un estudio de riesgo ambiental, así como someter a la aprobación de dicha dependencia y de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.”

Tenemos entonces que para hacer posible la regulación de las actividades altamente riesgosas según lo establecido de manera obligatoria en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en vigor, resulta necesario que en forma previa y en observancia a los principios contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, las autoridades administrativas competentes hubieran cumplido con la condición suspensiva de emitir los Reglamentos específicos y las Normas Oficiales Mexicanas en esta Materia, con los que se cumplimentara lo estatuido, esto es “...conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse

altamente riesgosas...”, y no según lo señalado en unos Acuerdos por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología expedieron el primer y segundo listados de actividades altamente riesgosas.

Este mismo artículo estipula una condición inicial y una suplementaria a tomar en cuenta para los efectos de llegar a establecer dicha clasificación, esto es, las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, y considerar además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

De igual manera, el artículo 147 establece que dichas actividades habrán de llevarse a cabo con apego a lo dispuesto

por esa ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanaran y las normas oficiales mexicanas, ordenamientos técnico-legales secundarios que hasta la fecha no han sido emitidos.

También estipuló que tanto el estudio de riesgo ambiental como el programa de prevención de accidentes se tienen que formular en los términos del Reglamento correspondiente, condición que no puede cumplirse a falta de la citada Reglamentación y que no se puede subsanar con lo determinado en acuerdos administrativos, expedidos con anterioridad a las citadas reformas legales y mucho menos con criterios y/o lineamientos emitidos sin haberse observado el procedimiento que para ello marca la ley especial de la materia.

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es indiscutible que nuestra Carta Magna ha sido motivo desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 a la fecha, de un sinnúmero de reformas y adiciones a múltiples artículos e incluso designación de sus Capítulos, pero en los dispositivos que resultan trascendentes y aplican a este trabajo de investigación que lleva a un análisis constitucional de los Listados, conviene hacer las siguientes acotaciones, al artículo 14 se le realizó la primera reforma el 09 de diciembre del 2005 y de las seis reformas hechas al artículo 16, solo tienen incidencia las del 03 de septiembre de 1993, 18 de junio del 2008 y 01 de junio del 2009, sin considerar para estos efectos la del 10 de junio del 2011 en la que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y algunos otros artículos.

Es conveniente iniciar por establecer lo que se debe entender bajo el concepto de “Seguridad Jurídica”, remitiéndonos para ello a lo que apunta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005, pp. 11-15) en la obra “Las Garantías de Seguridad Jurídica”, consistiendo en la certeza que debe tener todo gobernado de que tanto su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad; y si esta llega a afectarlos, tenga que ajustarse a los procedimientos que previamente se hubieran establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.

Además como garantía, se agrega que son derechos públicos en favor de los gobernados pues se hacen valer ante el Estado y sus autoridades, subjetivos porque implican una facultad que emana de una norma, que pueden reclamarse a los órganos estatales para exigirles que los actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos los sujeten al conjunto de requisitos que previamente han sido establecidos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la

pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

4.1.1 Artículo 14. garantías de seguridad jurídica y de legalidad

Conforme a lo apuntado por Ignacio Burgoa (BURGOA, 1998, pp. 504, 505, 579, 580 y 596), el Estado a través de sus representantes, los gobernantes, despliega su actividad de imperio del que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, a través de una conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, en múltiples actos que tienden a afectar la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral, así, todo acto de autoridad finalmente tiende a afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos.

Dentro de cada régimen jurídico, esa actividad estatal autoritaria que genera la afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias en la esfera del gobernado que representa ser el summum de sus derechos subjetivos, debe obedecer a determinados principios previos a que debe

sujetarse y llenar además un conjunto general de requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, en síntesis, debe estar sujeta a un conjunto de modalidades jurídicas que constituyen las garantías de seguridad jurídica, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

La seguridad jurídica en general, se conceptúa como el contenido de varias garantías individuales como la irretroactividad legal, audiencia, legalidad en materia judicial civil y administrativa lo mismo que legalidad en materia judicial penal, consagradas por la ley fundamental y que se manifiestan esencialmente como diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponible y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, consistiendo ser en términos generales eminentemente positiva y traduciéndose por ello, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas que el Estado y sus autoridades deben observar, para que un acto de autoridad que esté destinado a realizar produzca válidamente esa afectación particular en la esfera del gobernado.

La garantía de legalidad ostensible en este dispositivo, es continuidad del principio de legalidad genérico, encauzado a que todo acto de autoridad y por tanto toda resolución judicial aunque no sea sentencia definitiva, deba ajustarse a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma; llegándose a estimar como actos procesales condicionados por esta garantía y por extensión jurisprudencial, no solo la resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil, administrativo o del trabajo, que dirime el conflicto jurídico substancial o de fondo en un juicio sino también las decisiones interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio, la cual debe respetar la autoridad que la pronuncie.

4.1.2. Artículo 16, garantías de seguridad jurídica y de legalidad

La esencial garantía de competencia constitucional, nos comenta también Ignacio Burgoa (BURGOA, 1998, pp. 601, 602 y 604) prescribe que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, implicando en ello al conjunto de facultades que la propia Carta Magna ha asignado a los distintos órganos del Estado, disponiendo que si el acto de molestia proviene de una

autoridad que al emitirlo o ejecutarlo rebasa la órbita limitada de esas facultades, violenta en consecuencia dicha garantía, lo mismo que sin estar facultada constitucionalmente para ello, llega a causar una afectación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos previstos en dicho dispositivo.

La importancia jurídica de la garantía de legalidad se logra situar en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, que condiciona todo acto de molestia a fin de proteger con su intervención el sistema de derecho objetivo, desde la Constitución hasta el reglamento administrativo más sencillo, así el acto o la serie de actos que llegan a provocar la molestia y ejecutados por una autoridad competente, deben no tan solo tener una causa o elemento determinante, sino que además debe ser legal, esto es, fundado y motivado en su aspecto material, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que deben gozar de facultades expresas

para actuar, así los actos que originan la molestia en los bienes jurídicos deben encontrar íntegra justificación en una disposición normativa general, esto es, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa, sino que una ley debe autorizar o tener prevista la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad.

La motivación de la causa legal del procedimiento, implica que la facultad que la ley otorga a una autoridad para desempeñar determinado acto que llega a afectar al gobernado, tiene límites que se dejan dispuestos en la propia norma jurídica, por lo que el caso o situación concretos en el que el acto autoritario va a operar o surtir sus efectos, deben ser aquellos a que alude la norma general fundatoria del acto, esto representa ser el concepto de motivación aludido en este precepto constitucional que obliga a que los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso particular surtan los supuestos abstractos que se previenen en el marco general correspondiente establecido por la ley, por lo que la autoridad debe aducir los motivos que justifican la aplicación correspondiente, si tal supuesto

no corresponde al caso concreto, o si este no se adecua a aquel, el acto de autoridad respectivo violaría la citada sub-garantía de la motivación legal que con la de fundamentación legal integra la de legalidad, por más que estuviese previsto en una norma y aun cuando llegara a estar legalmente fundado.

4.2. Regulaciones ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Las regulaciones concernientes a la materia de riesgo y que se tramitan ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deben, conforme a lo que para estos efectos establecen los artículos 4 y 69-O de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, encontrarse previstas en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales, en normas oficiales mexicanas o acuerdos generales expedidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación por las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal que aplican los trámites, según quedó previsto con las reformas que experimentó este ordenamiento legal los días 19 de abril y 30 de mayo del 2000, en los que se adicionaron para esos concisos efectos el Título Tercero A "De la Mejora Regulatoria" y sus Capítulos "Disposiciones Generales", "De la Comisión

Federal de Mejora Regulatoria”, “De la Manifestación de Impacto Regulatorio” y “Del Registro Federal de Trámites y Servicios”, que comprende los artículos del 69-A al 69-Q.

Pero ya desde el 21 de febrero del 2000, se había publicado en el Diario Oficial de la Federación un “Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y sus órganos administrativos desconcentrados, y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria.”, en los cuales impuso diversas obligaciones que debían ser cumplidas en forma previa por la autoridad, dejando especificado y condicionado a fojas 2, 3, 6, 7 y 11 Segunda Sección y 17, 34 y 44 Cuarta Sección, los requisitos a cubrir para los trámites relacionados con el estudio de riesgo y el programa de prevención de accidentes.

Advirtiéndose que en los artículos Primero tercer párrafo fracción II inciso B) como en el Tercero Transitorio se estipuló que: “Se exceptúan del presente Acuerdo, para su posterior inclusión o modificación en el Registro Federal de Trámites Empresariales, los siguientes trámites: B) El de presentación del programa para la prevención de acciden-

tes,...” y “TERCERO.- Las unidades y órganos administrativos desconcentrados de SEMARNAP deberán elaborar y poner a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para su revisión, los anteproyectos de reglamentos o de decretos de reformas reglamentarias para la instrumentación de aspectos que así lo requieran; de conformidad con el dictamen de mejora regulatoria a que se hace referencia en el considerando sexto; así como del dictamen (UDE) a que se alude en el segundo párrafo del artículo décimo de este Acuerdo, en relación con:... INE-04-001 Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación. Modalidad: INE-04-001-A General. Acuerdos 1.- En tanto se expida el reglamento correspondiente, el cumplimiento de los requisitos del trámite será voluntario.”.

Dando observancia a las disposiciones de la ley procedimental y con el objeto de uniformar el aparato regulatorio general de operación y control en la administración pública federal, la Secretaría de Economía publicó el 19 de mayo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, un “Aviso por el que se hace del conocimiento público, que a partir del 19 de mayo de 2003, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al título

tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, de conformidad con el artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”.

En cumplimiento a esa directiva y con el objeto de ampliar e intentar regularizar su campo regulatorio, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó el 29 de mayo del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo “Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.”, dejando dispuesto dentro del Anexo Único a fojas 04 y 05 los trámites y servicios a llevar ante su Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, dejando solo precisado bajo la homoclave y nombre siguientes SEMARNAT-07-008 Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación Modalidad A: General., Modalidad B: Para ductos terrestres., siendo omisa en establecer algún requisito para el cumplimiento de esos trámites, y no dejando previsto en alguna parte y bajo alguna modalidad en

esa publicación, el trámite relacionado con un Programa de Prevención de Accidentes.

4.2.1. Estudio de Riesgo Ambiental (ERA)

Representa ser un instrumento administrativo cuya obligación se considera procedente al quedar surtidos los supuestos previstos en los Listados de Actividades Altamente Riesgosas, esto es, que se dispone de una o más de las sustancias o materiales que ahí se registran y en una cantidad igual o superior a la cantidad de reporte, en este documento se analizan los posibles riesgos que pueden presentarse en el desarrollo de las actividades que se realizan y en las condiciones de operación de las instalaciones; el trámite se identifica bajo la clave SEMARNAT-07-008 y se cuenta con una guía única en tres niveles para su elaboración, puede darse el caso de que se solicite información faltante.

Debe cubrirse un monto de pago de derechos por el trámite, actualización, modificación o ampliación, se establece que se recibe respuesta en 60 días hábiles, que contiene resultados, observaciones y recomendaciones emitidas por una Unidad Administrativa de esa Secretaría.

4.2.2. Programa para la Prevención de Accidentes (PPA)

Es el documento a través del cual una persona física o moral que realiza actividades consideradas como altamente riesgosas, describe las medidas y acciones de prevención que llevará a cabo contra los riesgos analizados y enumerados en el Estudio de Riesgo Ambiental, el trámite aun cuando no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación se tiene identificado bajo la clave SEMARNAT-07-013, este se somete a la aprobación de la SEMARNAT y posteriormente a otras Secretarías; también debe cubrirse un monto de pago de derechos por el trámite; y, con la intención de facilitar a los usuarios la elaboración de estos programas, se han venido desarrollando una serie de lineamientos y guías, pero en los que no se describen los fundamentos legales o técnicos que los apoyan y mucho menos han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las particulares condiciones que como vemos se hacen de manifiesto en la exigencia y desahogo de estos requisitos y trámites, tal parece que obedecen más que nada a crear contribuciones especiales y cumplir un fin meramente recaudatorio a favor del Estado, toda vez como ya se dejó apuntado

son improcedentes puesto que hasta la fecha no existen los ordenamientos legales necesarios que los prevean y los regulen, encuentra plena justificación lo aquí señalado, lo contenido en los oficios que se detallan a continuación:

En el oficio número DGGIMAR. 710/003104, se indica que al encontrarse en gestión su inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la presentación del Programa para la Prevención de Accidentes por el momento es "voluntaria".

En el oficio número 261.DEL/183/2005 003791, se mencionó que la aprobación del programa de prevención de accidentes se realiza mediante la dictaminación de la información presentada y la expedición de un oficio en el que se manifiesta la suficiencia técnica o no, enviándose en forma paralela a las Secretarías respectivas para que dictaminen lo conducente en el ámbito de su competencia, deduciéndose que dicho trámite no prevé una aprobación propiamente dicha sino solo recomendaciones técnicas, pues no existe normativa que regule la autorización de los estudios de riesgo ambiental u otros instrumentos relacionados con la materia.

En el oficio número SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/038, se aclaró que la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas no emite autorizaciones respecto a estudios de riesgo ambiental y programas para la prevención de accidentes, que conforme al artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como a la interpretación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ambos corresponden a un trámite de aviso y que para el caso del programa solo se emite un oficio de suficiencia técnica.

En el oficio número SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/043, se incurre en contradicción al referir en el último párrafo a fojas 02 y primero y segundo párrafos a fojas 03, que el Acuerdo de fecha 21 de febrero del 2000 no sufrió modificación alguna derivado de la publicación del Acuerdo de fecha 29 de mayo del 2003, pues en el primero se publicaron los trámites y requisitos que tenía la SEMARNAT hasta ese momento y en el posterior solo se dan a conocer todos los trámites y servicios que maneja a partir de ese momento y se dan a conocer los cambios de nomenclatura de los trámites otorgados por la COFEMER e inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, haciendo

relación a trámites de un programa para la prevención de accidentes y un estudio de riesgo ambiental, sin sustento, ya que contrario a lo que exige la ley hasta la fecha la reglamentación no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En los oficios números SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/049, SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/07/41 y SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/141/07, se hace mención de las fechas de las reuniones realizadas y las suspendidas, llevadas a cabo para el desarrollo de un primer proyecto de Reglamento sobre los materiales peligrosos y las actividades altamente riesgosas, donde se tiene contemplado lo relacionado a la evaluación de riesgo, encontrándose en proceso deliberativo; los anteproyectos de la NOM Listado de actividades altamente riesgosas y criterios de clasificación y de la NOM Preparación y respuesta a emergencias ambientales en establecimientos que realizan actividades altamente riesgosas, tienen un avance del 68%; así como referencia a los discutibles criterios, lineamientos u ordenamientos que se han venido aplicando desde 1996 a la fecha para evaluar, corregir y dictaminar favorablemente los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes que se le han presentado a la Secretaría.

En los oficios números SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/DAI/15/09 y SEMARNAT/UCPAST/DAI/075/09, se menciona que para dictaminar los programas de prevención de accidentes se creó con fundamento legal en el artículo 147 de la LEGEEPA reformado y publicado en el DOF el 13 de diciembre de 1996, un Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (COAAPPA), integrado por SEMARNAT, Secretarías de Salud, Trabajo y Previsión Social, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Gobernación, Centro Nacional de Prevención de Desastres y representantes del Gobierno del Distrito Federal, siendo imposible identificar las unidades administrativas de cada una de ellas que asistían a las sesiones, la relación de sus funciones el cual estuvo operando desde finales de 1996 y hasta fines del 2004, interrumpiendo sus sesiones y determinando reiniciarlas hasta cuando se emitieran y publicaran en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento en Materia de Actividades Altamente Riesgosas y las bases para la constitución del propio Comité.

En los oficios números 213/DGSST/910/2008 y DGPC/737/2008, se decidió remitir o solicitar a la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Activi-

dades Riesgosas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la solicitud formulada "...por considerar que se trata de un asunto competencia de la Dirección General a su cargo.", o porque "...la información objeto de su solicitud, no obra en el acervo documental de la Dirección General de Protección Civil;...".

En el oficio número CNPA 194/08, se refirió expresamente que: "Reuniones sostenidas con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes no tiene relación con esta Secretaría...", señalando además las dependencias que conforman el citado Consejo.

En la Resolución número RES:CI-XVII-2008-53 de la Secretaría de Energía, se hizo referencia que con la finalidad de adquirir información, solicitó a la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas mediante oficio número DGID-TMA/211.109, proporcionara información relacionada con el desempeño del Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes, así como de las actas de las sesiones que en su caso se hubiesen celebrado.

En el oficio número STPCE.PC.UE. 08/036, se hace la aclaración de que la Comisión Intersecretarial para Evaluar los Programas para la Prevención de Accidentes en la realización de las actividades riesgosas, en la que participaba la Secretaría de Economía, dejó de operar en 2004 y que actualmente es la SEMARNAT la única que realiza la evaluación técnica de los programas mencionados.

4.2.3. Seguro de Riesgo Ambiental

El seguro de riesgo ambiental es un contrato en el que el contratante delega al contratado la responsabilidad de pagar la indemnización correspondiente en caso de que suceda un accidente, con este se persigue en teoría disminuir los riesgos de daño al medio ambiente y para obtener compensaciones adecuadas en el caso de afectaciones consumadas, consiste ser un trámite mediante el cual a través de una compañía se compra un servicio ya estandarizado para un grupo de personas con un mismo nivel de riesgo de sufrir un mismo tipo de percance, lográndose así garantizar el pago de daños a personas que lleguen a ser afectadas por accidentes originados en el desarrollo de actividades riesgosas, los términos bajo los cuáles se debe adquirir y los requisitos a cumplir no han sido determinados, puesto

que hasta la fecha no se ha emitido el Reglamento en materia de Riesgo ni las Normas Oficiales Mexicanas que los regulen.

Este razonamiento encuentra sustento, con lo decidido el 03 de julio del 2007 por la Subprocuraduría de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el oficio número EOO.-SII.-0257, en el cual estableció la imposibilidad jurídica de la exigencia del seguro al que hace referencia el artículo 147 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por considerar que pueden existir circunstancias similares a la condición suspensiva que dispuso el legislador a los del Plan de Manejo previsto en el artículo 46 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, atribuibles a la autoridad en virtud de que no se cuenta con las normas oficiales mexicanas ni se han emitido lineamientos necesarios para dicho fin.

Lo mismo que en el oficio PFFA/SON/SJ/47/2118-07 dictado el 10 de diciembre del 2007 recaído en el expediente número PFFA/SON/47/0090-07, en donde *in fine* del último párrafo a fojas 04 y al inicio de la foja 05 de 11, la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sonora apoyándose con lo determinado en

el oficio anteriormente citado, resolvió dejar sin efectos la irregularidad consistente en no contar con el seguro de riesgo ambiental, a efectos de no aplicar sanción alguna en virtud de que no se cuenta con las normas oficiales mexicanas ni se han emitido lineamientos necesarios para dicho fin.

En síntesis, los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes son trámites de aviso y voluntarios pues no existe normativa que regule y haga exigible su autorización, se encuentran en etapa de elaboración el Reglamento de Riesgo y las respectivas Normas Oficiales Mexicanas que justificarían estos trámites, se hace evidente que la dependencia instrumentó procedimientos emergentes y sin sustento legal válido a fin de dar trámite a estas regulaciones, al grado de que en forma irregular se creó con fundamento a las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 13 de diciembre de 1996, un Comité denominado COAAPPA, que tenía la función hasta el año 2004, de sancionar favorablemente o no los citados programas, los cuales en todo caso carecerían de validez legal pues no existe fundamento legal para la constitución y operación del citado Comité.

4.3. Inspección y vigilancia federal en materia de riesgo

En el procedimiento de inspección y vigilancia a nivel federal y relacionado con la materia de riesgo, deben observarse y cumplirse determinadas particularidades y formalidades previstas en cuatro ordenamientos legales distintos y a saber, el Acuerdo de Cooperación Ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), entre los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pudiendo cada una de las leyes ya señaladas, catalogarse y según el enfoque que se llegue a utilizar, como la ley especial.

4.3.1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América (1993)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de

los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, como convención internacional aprobada por el Senado de la República, adquiere una especial relevancia, pues se ubica en un nivel similar o uno inmediatamente inferior a la misma Constitución general de la república y superior a cualquier otra legislación nacional, tiene como finalidad establecer exigencias similares entre los países signatarios por cuanto a la instrumentación y aplicación efectiva de la política ambiental en cada uno de los Estados firmantes.

Para ello se dispuso en el artículo 5, las distintas medidas gubernamentales que se habrían de emplear a fin de lograr altos niveles de protección y la aplicación y cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales, debiendo realizar entre otras acciones, nombrar y capacitar inspectores, vigilar el cumplimiento mediante visitas de inspección, requerir registros e informes, utilizar licencias, permisos y autorizaciones, iniciar procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos, practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas, y

expedir resoluciones administrativas en las que se sancione o repare la violación.

En el artículo 6 se hace referencia al acceso de los particulares con interés jurídico a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales, el garantizar la investigación a presuntas violaciones a las leyes, demandar por daños a otra persona, solicitar sanciones, medidas de reparación y medidas cautelares.

En el artículo 7 se hace mención de las garantías procesales que cada una de las Partes firmantes debe asegurar en los procedimientos que habrán de tramitar, esencialmente que cumplan con el debido proceso legal, sean públicos, otorguen derechos a sustentar o defender posiciones y presentar pruebas, no sean complicados, ni impliquen costos, plazos irrazonables o demoras injustificadas, que las resoluciones definitivas se formulen por escrito y señalen los motivos en que se fundan, sean notificadas sin demora, puedan ser revisadas o modificadas y que los tribunales que tengan conocimiento de esos procedimientos sean imparciales.

4.3.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994)

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, es de aplicación supletoria a la mayoría de los procedimientos que las diversas dependencias de la administración pública federal llevan a cabo, según queda precisado en su artículo 1.

En el procedimiento a seguir por cuanto hace a las acciones de inspección y vigilancia, deben observarse lo que disponen los artículos 62 al 69, en los que se determinan las formalidades a cumplir en la emisión de la orden de visita, el desahogo de la inspección denominada como verificación, el levantamiento del acta y la oportunidad que tiene el visitado para presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a que se concluyó la visita, una promoción aclaratoria y pruebas para ser consideradas como si se hubieran hecho y mostrado en el momento de la inspección.

Los artículos 72 y 56 previenen las etapas posteriores, consistiendo en realizar el llamamiento a procedimiento y ofrecimiento

de pruebas en un plazo de 15 días hábiles, inmediatamente después un período no inferior a cinco días ni superior a diez para formular alegatos por escrito, hecho lo anterior se cierra la instrucción.

Los artículos 74, 70, 73, 76, 77 y 78, señalan las etapas siguientes a observar, siendo la emisión de la resolución en un plazo dentro de los diez días siguientes la cual debe ser notificada, so pena de que pueda configurarse la caducidad del procedimiento, las sanciones que se llegan a imponer deben estar previstas en las leyes respectivas, debe estar fundada y motivada tomando en consideración los daños producidos, el carácter intencional o no de la infracción, la gravedad y la reincidencia.

En caso de inconformidad y según lo determinan los artículos 83 y 85, se puede optar por el Recurso de Revisión en sede administrativa, el cual debe presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación ante la autoridad que emitió el acto para ser resuelto por el superior jerárquico, o en su caso si procede, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

4.3.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992)

Este ordenamiento corresponde ser la ley especial en todo lo relacionado con Normalización y la verificación del cumplimiento u observancia de Normas Oficiales Mexicanas y en consecuencia de observancia preferente, para ello nos puntualiza el artículo 73 que los procedimientos para la evaluación de la conformidad, se publicarán para consulta pública en el Diario Oficial de la Federación antes de su publicación definitiva, salvo que estos se encuentren contenidos en la norma oficial mexicana correspondiente, lo que debe tomarse en consideración al emitir el acto de molestia previsto en los artículos 88 y 91.

Los artículos 92 al 99 detallan el procedimiento a seguir en el desahogo de una visita de inspección; mientras que los artículos 112, 112-A, 114, 115 y 116, determinan las formalidades a cubrir para la imposición de las sanciones en la Resolución Administrativa que se emita, por cuanto se refiere al procedimiento administrativo a desahogar después de la visita de inspección y hasta el momento de dictar la Resolución Administrativa que corresponda, se remite a lo dis-

puesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En caso de inconformidad y según lo señala el artículo 121, se puede interponer el Recurso de Revisión en sede administrativa, en los términos que establece la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.3.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)

De sobra tenemos entendido que el acto de autoridad que da inicio u origina el procedimiento administrativo, según lo disponen para tales efectos los artículos 161 y 162 relacionados con el 189, es el denominado acto de molestia también conocido como orden de visita, de inspección o verificación, el cual llega a ser emitido por la autoridad competente bajo dos consideraciones, ya por el ejercicio de sus facultades discrecionales o para dar atención y curso a una Denuncia Popular.

Los artículos 163, 164, 165 y 166, hacen alusión a las distintas y múltiples formalidades y requisitos a cumplir en el desahogo de la etapa de la inspección o verificación en sí y a saber: iniciando con la notificación

del acto de inspección y continuando con la identificación del personal de inspección y del visitado, la designación de testigos, el acceso al lugar a visitar o en su caso solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la inspección, la revisión de documentos, instalaciones, equipos y materiales, el levantamiento del acta en la que incluso en ocasiones dejan asentado la aplicación de alguna medida de seguridad, la formulación de observaciones y ofrecimiento de pruebas, firma y entrega de copia del acta al visitado.

Es preciso subrayar, que conforme a lo que dispone este ordenamiento y en correspondencia a lo también estipulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el inspeccionado en caso de que no desee hacer aclaración alguna en el momento de la visita o no disponga de la documentación necesaria, podrá en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita, presentar ante la autoridad respectiva la documentación que considere conveniente y esta deberá ser admitida y considerada como si se hubiera mostrado en el momento mismo del desahogo de la inspección.

En el artículo 167, se hace mención a las etapas subsiguientes que la autoridad administrativa debe desahogar y en plazos

fatales predeterminados, con los que desahoga el procedimiento ya iniciado, puesto que recibe el acta levantada y procede a su evaluación con la finalidad de establecer sanciones, esto es de suponer que lo hace en forma colegiada al intervenir para ello varias unidades administrativas, pues requiere al particular para que cumpla con medidas correctivas –técnicas– o de urgente aplicación en un tiempo que en ese momento determina y presume incumplimiento a la legislación; llama al administrado a procedimiento, concediéndole un término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación para que exponga lo que considere conveniente y ofrezca las pruebas que crea procedentes; una vez que admite y desahoga la promoción y pruebas presentadas o en caso de que transcurrido el plazo señalado no se hubiera atendido el llamamiento, debe poner a disposición del interesado y en forma inmediata las actuaciones con el objeto de que formule sus alegatos dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación.

Es muy común que el acuerdo con que se abre la etapa de alegatos, el oficio con que se llama a procedimiento e incluso la misma resolución administrativa o cualquier otro acto que se dicte en el desahogo del procedimiento, sean emitidos por la autoridad

respectiva en plazos completamente aleatorios y que considera adecuados, ocasionando con esta demora que la substanciación del proceso se prolongue indefinidamente en perjuicio del particular interesado, por ello adquiere especial importancia la Tesis XXX.1o.3 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, de mayo de 2010, página 1921, pues en ella se establece claramente que el período para formular alegatos debe abrirse de manera inmediata después de haber concluido el desahogo de pruebas y no hasta que la autoridad lo desee.

“ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA ETAPA RELATIVA DEBE ABRIRSE INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDO EL DESAHOGO DE PRUEBAS.-

La interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en relación con los numerales 39 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la legislación inicialmente citada, pone de manifiesto que el inicio de la etapa de alegatos en el procedimiento de verificación

previsto en la primera de las indicadas leyes, se encuentra delimitado a un acontecimiento cierto y concreto, que es el desahogo de pruebas, por lo que aquella debe abrirse inmediatamente después de que este concluya, pues estimarlo de otra manera desmerecería la rapidez y sencillez de este tipo de visitas y dejaría al arbitrio de la autoridad el momento a partir del cual el visitado debe formular alegatos, así como la consiguiente culminación del procedimiento sancionador, lo que generaría incertidumbre e inseguridad jurídica en el gobernado, toda vez que mientras no inicie la referida etapa, a pesar de que ya se hubieran desahogado las pruebas, no correrá el término para el dictado de la resolución respectiva y su notificación y, desde luego, tampoco iniciará el cómputo de los treinta días para que expire el plazo a fin de que opere la caducidad del procedimiento administrativo.”

En los artículos 167 Bis al 167 Bis 4, se hace alusión a unos diversos y particulares mecanismos que para la práctica de las notificaciones en la materia ambiental serán empleados, vale la pena llamar la atención respecto a que esta serie de dispositivos

fueron adicionados conforme a la octava reforma experimentada por esta ley y que la Maestra Rosana Castellón Pérez (CASTILLÓN, 2011, p. 23), menciona en su tesis de maestría titulada “Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco”, en los siguientes términos:

“Reforma No. 08.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 07 de diciembre del 2005. Iniciativa: Decreto por el que se adicionan los artículos 167 BIS, 167 BIS 1, 167 BIS 2, 167 BIS 3 y 167 BIS 4. Presentada por: Dip. Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán (PVEM). Contenido: Pretende incorporar una regulación en materia de notificaciones, ya que es necesario aplicar de manera supletoria otros ordenamientos normativos que no recogen las necesidades específicas de una materia tan compleja como lo es la ambiental.”

En estos dispositivos como puede apreciarse, se obliga al particular que asuma cargas procedimentales que originalmente no le corresponden, cuando estas en esencia solo pueden ser impuestas a la autoridad administrativa al haber sido quien de oficio, no a petición de parte y por algún “interés”, inició el procedimiento administrativo en

trámite, en estas condiciones la obligación de substanciar, dar impulso, notificar todas las actuaciones, agotar o concluir el procedimiento en el momento indicado y conforme lo dispone el marco legal vigente se encuentra a cargo de la autoridad por resultar ser de su “interés”, con mayor razón cuando en las condiciones imperantes representa ya ser una actividad medular del Estado y bajo la responsabilidad de la dependencia competente, catalogándose en consecuencia como de “interés público”, entendiéndose por ello, que el Estado debe tramitar, hacer del conocimiento en forma personal las diligencias y resolver en los plazos establecidos, los asuntos en que los gobernados tengan injerencia, a fin de otorgar seguridad jurídica.

Cabe señalar que esta reforma fue promovida por el partido verde, siguiendo los tradicionales mecanismos de la corriente estridentista, a fin de imponer con ella al particular cargas procedimentales que por el mecanismo del “rotulón” y “estrados” le obligan a estar constantemente “muy al pendiente” de la actuación –por demás aleatoria– de la autoridad administrativa respecto a la emisión de los proveídos que llegaran a recaer en el expediente que lleva en su contra, sistema que solo sería justificable como acontece en los órganos jurisdiccionales, si

el proceso en trámite hubiera sido promovido a solicitud de parte y en consecuencia fuera directamente el más comprometido de que ese procedimiento administrativo, se desahogara y concluyera, pronunciándose sobre una solicitud o pretensión que hubiera formulado, como se logra apreciar, bajo la práctica de este esquema procesal solo se hace más amplio el benéfico campo de confort que se instrumenta a favor de la dependencia respectiva.

En el artículo 168 que guarda una relación inmediata y directa con lo estipulado en el 169 al 173, se dispone que una vez recibidos los alegatos o transcurrido el plazo para haberlos presentado, la autoridad debe proceder a dictar dentro de los veinte días – hábiles, se supone– siguientes, la resolución que corresponda so pena de declarar su ilegalidad o la caducidad del procedimiento, al haberse emitido fuera del plazo estipulado en la ley, la cual debe ser notificada al interesado; señalando o adicionando las medidas a llevar a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado para cumplirlas y las sanciones a que se hubiese hecho acreedor; consistiendo en multa, clausura temporal o definitiva, parcial o total, arresto administrativo, decomiso y suspensión o revocación de autorizaciones,

concesiones, licencias o permisos; para la imposición de las sanciones y a fin de cumplir con la obligación de particularizar la norma al caso concreto, debe tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor, la reincidencia si la hubiere, el carácter intencional o negligente de la acción u omisión realizada y el beneficio directamente obtenido.

Este argumento se robustece con lo decidido en: Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Tesis: I. 1o. A.80 A Página: 1827.

“PRESCRIPCIÓN, LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA, PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TIENE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de actos de inspección y vigilancia regulados por esa ley tiene aplicación supletoria la Ley Federal de Procedi-

miento Administrativo. Por tanto, a pesar de que la institución jurídica de la prescripción no se encuentra prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe aplicarse supletoriamente la figura jurídica prevista en la mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, porque no está en contradicción con el conjunto de normas que integran el primer ordenamiento, sino que es congruente con ellas; además, su aplicación resulta indispensable para dar seguridad jurídica a los particulares frente a los actos de autoridad pues, de lo contrario, las autoridades estarían en aptitud de actuar en cualquier momento, sin encontrar límite temporal para ello.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 3521/2001. Pedregal T.S.E., S.A. de C.V. 21 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.”

En los artículos del 176 al 181, se hace mención al medio de control vertical en sede administrativa del que dispone el particular –de manera optativa según lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo–, para que la Resolución dictada como acto definitivo y que concluye el procedimiento, pueda ser revisado por el superior jerárquico de la autoridad que la emitió, con el objeto de que aborde el análisis de los argumentos que exponen los actos considerados como violatorios, a fin de que si los llega a considerar procedentes, los declare nulos y retomando el curso legal –de ahí su denominación de Recurso– emita una nueva Resolución en la que deje subsanadas las transgresiones.

No obstante la naturaleza, el claro objeto de este medio de defensa y el conciso mecanismo que debe seguirse para su atención y resolución, si el particular opta por agotarlo a fin de que se deje sin efectos el procedimiento seguido en su contra en materia de actividades altamente riesgosas y la resolución en la que se impusieron diversos tipos de sanciones, su pretensión es muy probable que no prospere y sea confirmado

dicho acto, en virtud de que tal y como se comprueba con lo contenido en los oficios números DGGIMAR. 710/003104 de fecha 20 de julio del 2004 a fojas 02 y 112.-00000448 de fecha 01 de febrero del 2011 a fojas 05, la dependencia a través de distintas unidades administrativas ha impuesto el criterio de que los listados de actividades altamente riesgosas no pueden considerarse como disposiciones de naturaleza análoga a las normas, pues la finalidad de estas, es señalar las características y/o especificaciones, criterios, reglas, instrucciones, requisitos, lineamientos o procedimientos que de manera obligatoria deben reunir los productos, procesos, servicios, instrumentos, métodos, envases y embalajes, entre otros.

Mientras los Listados, además de ser Acuerdos Administrativos, solo tienen como finalidad dar a conocer las sustancias que por sus características y su volumen de manejo hacen de la actividad en la que se generan o se manejan una actividad altamente riesgosa pero no imponen ninguna obligación al gobernado; no considerándose entonces como disposiciones análogas, aun habiendo sido expedidas por las dependencias de la administración pública federal con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal

sobre Metrología y Normalización, por lo que al no ubicarse en el supuesto del artículo Tercero Transitorio de dicha ley, continúan vigentes hasta en tanto se expida el reglamento correspondiente u otra disposición jurídica los abroge.

En el artículo 182, se hace alusión a las diversas diligencias que la dependencia habrá de realizar, cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones llegue a tener conocimiento de actos u omisiones que puedan constituir delitos ambientales, formulando ante el Ministerio Público Federal la denuncia que corresponda –denominada comúnmente como denuncia de hechos–, también proporcionará los dictámenes técnicos y periciales que le sean solicitados con motivo de las denuncias presentadas, y coadyuvará en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales; conviene en este punto reflexionar si este mecanismo pudiera o no, llegar a ser utilizado como simple instrumento de presión a fin de que fueran cumplidas determinadas condiciones técnico-administrativas impuestas volublemente por la autoridad, aun y cuando, como sucede en este caso, no exista normativa vigente.

4.4. Medios de defensa ante órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales

4.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)

Este Tribunal anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal de lo contencioso-administrativo que tiene como objeto dirimir las controversias que se suscitan principalmente entre los particulares y las autoridades, siendo procedente contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la resolución recaída a un recurso administrativo y contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos – como vendría a ser el caso de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas–, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2005), que es el ordenamiento que regula este proceso.

En lo que nos interesa dentro de este estudio de investigación, conviene acotar que una vez dictada la Resolución Administrativa por la dependencia competente, el particular afectado se enfrenta al escenario de impugnar dicho acto ya a través del Recurso de Revisión previsto en las diversas leyes ya indicadas o agotar directamente el juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, en el que se observan a grandes rasgos las siguientes particularidades:

El juicio de nulidad se debe promover presentando la demanda dentro del plazo de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se impugna y en la que se aplicó –para justificarla– el Acuerdo que contiene el Listado de Actividades Altamente Riesgosas, debiendo cubrir los requisitos y acompañando las documentales pertinentes, según queda establecido en los artículos 13, 14 y 15.

No obstante llegar a cubrir los requisitos definidos en la ley, el interesado debe además, hacer frente al particular criterio que ese Tribunal sustenta por cuanto a la admisión o no de la demanda formulada en contra del Listado, pues lo llega a considerar

improcedente aduciendo que para constituir acto contra el cual procede el juicio contencioso administrativo, es requisito *sine qua non*, que se trate de actos con efecto "autoaplicativo o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación" y que contenga normas de carácter general, lo que no se cumple, pues aun cuando en el acto impugnado se llega a hacer alusión de este, no por ello se considera que se está ante un primer acto de aplicación como tampoco contiene normas de carácter general, lo anterior se logra corroborar con lo enunciado en el Acuerdo de fecha 02 de abril del 2007 dictado por la Primera Sala Regional de Occidente dentro del juicio de nulidad identificado bajo número de expediente 1267/07-07-01-3.

Para justificar ese argumento, se adujo de manera incompleta que dichos Listados solo tienen por objeto agrupar las actividades que por su propio origen y conjunto de acciones se van considerando por la autoridad como altamente riesgosas, procediendo a su clasificación, listado y aplicación, constituyendo el "sustento para determinar las normas técnicas de seguridad y operación" según se desprende del texto publicado, de lo que deduce que no son normas de carácter general que por su publicación tengan efecto autoaplicativo.

Como se observa, en la estructuración de ese razonamiento se subestimó tomar con la adecuada atención lo que en el Capítulo de Considerando de dicho ordenamiento se dejó completa y efectivamente estipulado, pues ahí se estableció que "... constituirá el sustento para determinar las normas técnicas de seguridad y operación, así como para la elaboración de los programas para la prevención de accidentes previsto en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,...", estableciendo por tanto de manera cierta, inmediata y directa una serie de obligaciones a cargo del particular que surtiera los supuestos ahí definidos, además, empleando el mecanismo de la teoría de sistemas, esa determinación debió relacionarla con el contenido del artículo citado, que en lo fundamental reitera las obligaciones, ya que dispone antes y después de su reforma, la obligación para quienes llegan a realizar actividades altamente riesgosas, de incorporar equipos e instalaciones que correspondan, formular y presentar a la Secretaría un estudio de riesgo ambiental y someter a la aprobación de varias dependencias, los programas para la prevención de accidentes.

Ante tan peculiar acomodo, el interesado se encuentra en la posibilidad de plantear

el recurso de reclamación en contra de esta determinación a fin de que sea revocada y en su lugar se emita otro acuerdo en el que se admita a juicio la demanda de nulidad planteada contra el citado acuerdo, en caso de ser confirmado, se tendrá la posibilidad una vez dictada la resolución y aun cuando sea favorable, de recurrir al amparo directo, pues sería enderezado en contra de la determinación que dejó fuera del juicio al Listado.

Las demás etapas del medio de defensa se irán desahogando de la manera tradicional, un plazo de cuarenta y cinco días para que las autoridades contesten la demanda y de veinte días a la ampliación en su caso, según lo señala el artículo 19; cuando en dicha promoción se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el particular, lo mismo que actuaciones, constancias y pruebas documentales, con fundamento a lo que dispone el artículo 17, podrá dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación ampliar la demanda; diez días después de haber concluido la sustanciación del juicio, se notifica por lista para que dentro de los cinco días siguientes se formulen los alegatos por escrito, los presentados en tiempo serán considerados al dictar sentencia, una vez vencido el plazo con alegatos o sin ellos se emite un acuerdo con el que se declara

cerrada la instrucción, para que dentro de los sesenta días siguientes se dicte sentencia, la que se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos, según se establece en los artículos 47 y 49.

Las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal, pueden ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que presente ante la responsable dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, el particular podrá en su caso promover amparo directo en contra de la resolución o sentencia, según lo previenen los artículos 63 y 64.

4.4.2. Tribunales Colegiados de Circuito (TCC)

El Recurso de Amparo Directo regulado por la Ley de Amparo (1936) procede contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, siendo competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, solo puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley o acto que se reclame –en este caso el

desechamiento de la demanda planteada en contra del Listado de Actividades Altamente Riesgosas, suponiendo que la sentencia definitiva fue favorable—, el término para la interposición de la demanda de amparo es de quince días contados desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la sentencia dictada y deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió, cumpliendo con los requisitos claramente estipulados en la ley, si el Tribunal Colegiado no encuentra motivos de improcedencia admite la demanda y manda notificar a las partes el acuerdo respectivo para que formulen sus argumentos, para posteriormente se proceda a dictar sentencia, según lo señalan los artículos 1, 4, 21, 158, 163, 166, 179 y 184 de la Ley de Amparo.

4.4.3. Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Agotadas las instancias nacionales e independientemente del resultado obtenido, el particular podrá acudir en Petición, ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), si considera que una Parte signataria del Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte

(1993) paralelo al TLC, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Admitida la petición, el Secretariado resuelve solicitar respuesta a la Parte respectiva, quien en un plazo de treinta días y por excepción en sesenta días, remitirá notificación de respuesta en la que hará mención de las particularidades del asunto.

Considerando los términos de la respuesta dada, se elaborará un expediente de hechos, el cual concluye en un expediente final de hechos que se presenta al Consejo, este mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros pone a disposición pública el expediente final, conforme a lo dispuesto en sus artículos 14 y 15 Sección B.

Este proceso puede dar como consecuencia posterior, la instauración de Consultas por la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una de las Partes, que lleva a la integración de un panel arbitral, intervención de expertos, elaboración de informes preliminar y final, la revisión del cumplimiento y determinación de un plan de acción que lleve a la Parte cuestionada

a aplicar de manera efectiva la legislación ambiental, el trámite se encuentra previsto en los artículos 22 al 36.

4.5. Cultura de la legalidad y políticas públicas en el Estado Democrático de Derecho

En nuestro país de unos años a la fecha y para ponerse a tono con la tendencia internacional, se ha dado gran publicidad a la nueva postura del sector gubernamental bautizada como “cultura de la legalidad”, integrando en ella a diversas prácticas a fin de que opere un Estado Democrático de Derecho, encontrando como ejes fundamentales de esa nueva política pública la transparencia, la supervisión y la rendición de cuentas.

En el contexto de todo ese marco temático y según hemos venido apreciando a lo largo de esta investigación, las buenas intenciones aludidas no han sido plenamente puestas en práctica en el ámbito nacional y en consecuencia no llegan a pasar de ese nivel, pues:

Las autoridades administrativas para el diligente cumplimiento de algunas obligaciones que le han sido atribuidas por

diversos cuerpos normativos, han llegado al grado de emplear ordenamientos que no se encuentran en vigor, implementan procedimientos no previstos en la ley, utilizan mecanismos a fin de hacer cumplir sus determinaciones aun cuando a la fecha no exista sustento técnico-legal, no cumplen con las obligaciones que le impone la ley y sin embargo llevan procedimientos en contra de particulares y niegan o complican el acceso de los particulares a determinado tipo de información, aduciendo la inexistencia de ella, y todo eso lo llevan a cabo sin ser sujetos a un estricto y efectivo esquema de rendición de cuentas y en su caso de un proceso sancionador.

Esto se ha venido facilitando, en virtud de que algunos tribunales aun cuando resuelven controversias en favor de los particulares, eluden entrar al estudio de fondo de los actos ilegales originarios, tales como el llegar a abordar el análisis del origen, las consecuencias legales de las reformas realizadas a diversos cuerpos normativos y el llegar a declarar en consecuencia la ilegalidad de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas que llegan a representar ser el sustento técnico-normativo del estudio de riesgo y del programa para la prevención de accidentes, aún más, en otros casos

llegan incluso a considerar la presentación de estos trámites como una aceptación de que el promovente se ubica dentro de los supuestos normativos, eludiendo tomar en cuenta que en muchas ocasiones, estos son realizados de “manera cautelar” a fin de evitar más procedimientos administrativos en su contra y el tener forzosamente que estarlos impugnando; esta forma de actuar de ninguna manera beneficia a la intención de la transparencia y rendición de cuentas.

A fin de robustecer el argumento esencial de este trabajo, consistente en demostrar la inconstitucionalidad de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas, adquiere especial interés y relevancia el punto de acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Honorable Cámara de Senadores, dado en el Salón de Plenos desde el día 24 de febrero del 2009, por medio del cual exhortó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a publicar a la brevedad el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y se actualicen los listados de Actividades Altamente Riesgosas, el cual textualmente señala lo siguiente:

Miércoles, 11 de Marzo de 2009 Segundo Periodo Ordinario No. Gaceta: 347.

Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con punto de acuerdo por el que, el Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a publicar el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y a actualizar y publicar su listado; así como a los gobiernos municipales para que incorporen en sus planes de desarrollo urbano las disposiciones que en materia de riesgo se establece con el objeto de proteger la salud e integridad de la población, este documento puede ser consultado en la siguiente dirección <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12619&lg=60>. Fecha de consulta 31 de enero 2011.

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- El Senado de la República hace un respetuoso exhorto a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; artículo 5 fracción XXV del

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, del artículo 5 fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se publique a la brevedad el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y se actualicen los listados de Actividades Altamente Riesgosas.

Siendo pertinente aclarar que el artículo 146 reformado de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que la Secretaría,

esto es la SEMARNAT, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, y conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, modificándose así la intervención a favor de varias Secretarías para el fin de emitir opinión entre las que se encuentra la Secretaría de Gobernación, por lo que dicho exhorto debió dirigirse a todas las Secretarías involucradas.

Los Acuerdos por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología expedieron en 1990 y 1992, el primero y segundo listados de actividades altamente riesgosas, son inconstitucionales, toda vez que:

- * No fueron expedidos como Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, la cual era preferente en el caso concreto siguiendo el principio general de derecho que estipula “la ley especial prevalece sobre la general”, y según el esquema descrito en el Cuadro 5 pág. 97.
- * No fueron expedidos como Normas Técnicas Ecológicas (NTE) y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, el cual era preferente al estarse refiriendo a ordenamientos técnicos en materia ambiental, y según el esquema descrito en el Cuadro. 6 pág. 101.
- * Hasta la fecha no se ha mostrado la evidencia documental necesaria, que demuestre la existencia de las opiniones para determinar las actividades altamente riesgosas y que fueron emitidas por las diversas Secretarías que se mencionaban en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, antes de su reforma del 13 de diciembre de 1996.
- * Acorde a la condición establecida en el artículo Tercero Transitorio de la Nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización emitida el 1 de julio de 1992, que tuvo la finalidad de corregir el error en que se incurrió y encausar convenientemente los alcances y efectos de este tipo de ordenamientos, determinó que la vigencia de esta clase de disposiciones de naturaleza análoga, no podía exceder de 15 meses contados a partir de la entrada en vigor de dicha ley, por lo que conforme a lo expresamente ahí estipulado, la vigencia máxima de los Listados, se extendía hasta la fecha extrema del 16 de octubre de 1993.

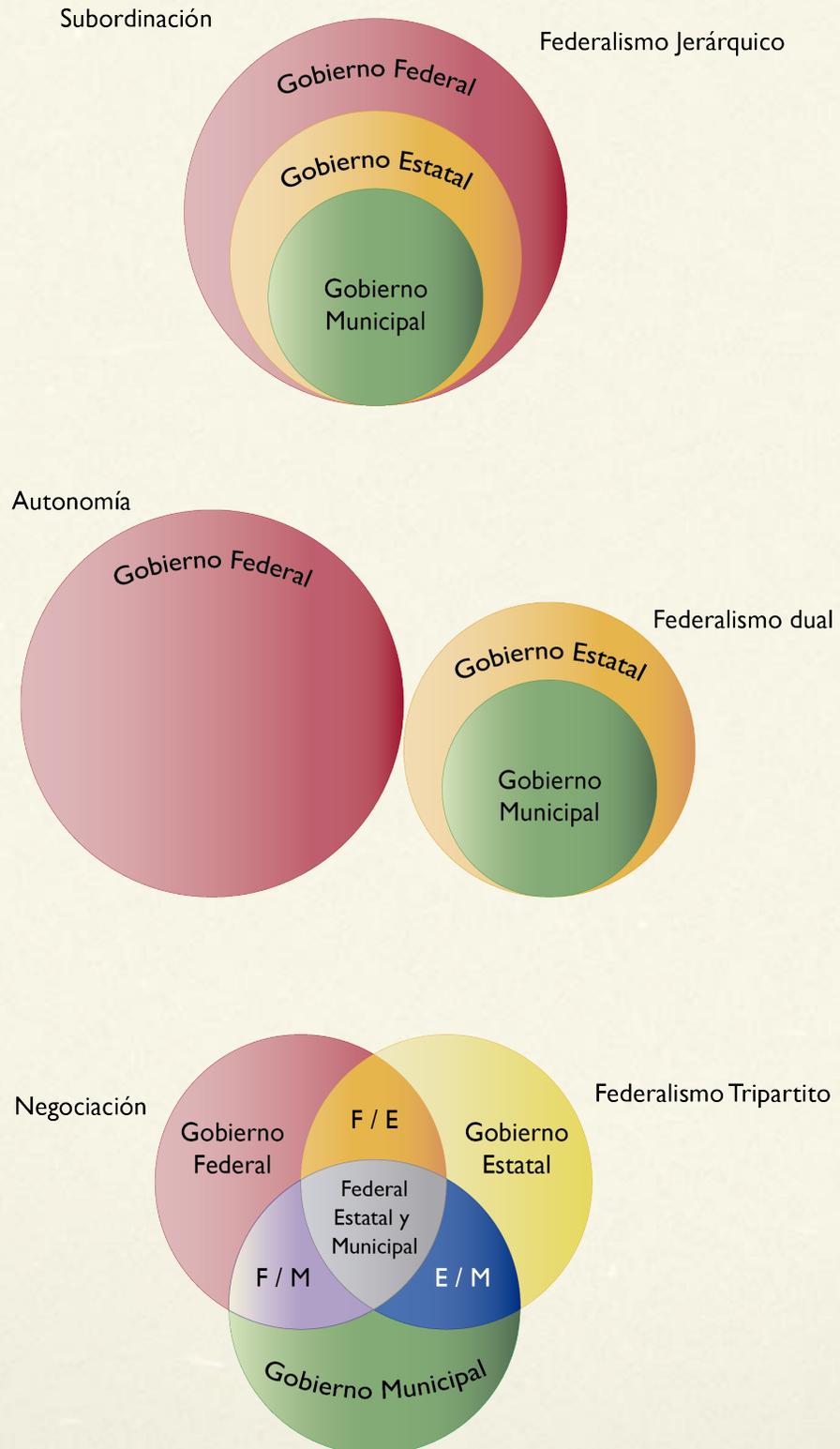
- * Además, conforme a lo que se dejó dispuesto en los artículos Segundo y Décimo Transitorios del Decreto del 13 de diciembre de 1996, que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se derogaron todas las disposiciones legales que se opusieran a lo previsto en ese Decreto –incluidos los citados Listados–, y adicionalmente, se condicionó a que en tanto se expidieran las disposiciones reglamentarias derivadas del mismo, seguirían en vigor las que estaban rigiendo en lo que no la contravinieran, lo cual no aplica en este caso, pues en los artículos dispositivos reformados 36, 146 y 147, se dejaron estipuladas condiciones muy especiales para la emisión de un Reglamento en la materia de riesgo como de las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes, ordenamientos que substituyen a los listados.
- * Contrario a la percepción que tienen las autoridades administrativas, no se requiere la “Declaratoria o Aviso de Cancelación” de los Listados para dejar de aplicarlos, pues de manera inicial cabe aclarar, que dicho mecanismo no se encuentra previsto a fin de que dejen de surtir efectos y en consecuencia dejar de utilizarse, más cuando la no vigencia de estos ha sido declarada por lo dispuesto en normas legales.
- * Según lo indicado por las dependencias federales en diversos oficios, conforme a la relación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria consultable en su página de internet www.cofemer.gob.mx, y el numeral 47, página 14 Segunda Sección del Programa Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril del 2003, el “Reglamento sobre los materiales peligrosos y las actividades altamente riesgosas” así como las respectivas Normas Oficiales Mexicanas, se encuentran en proceso de elaboración y al quedar determinada su naturaleza como una acción regulatoria de creación, se reconoce que no existe ordenamiento vigente en ese sentido.
- * El mecanismo de distribución de competencias conocido como “con-

currencia", no es el adecuado para este fin y menos bajo un sistema de gobierno federal, pues siendo las características ambientales diferentes en cada uno de los estados, el asunto no tiene el carácter nacional y las necesidades locales necesitan diversidad de regulación, así los Estados pueden legislar, sus leyes privarán y serán efectivas hasta en tanto la legislación federal se pueda justificar y entonces sobreponer a la de los Estados, no acreditándose entonces su empleo en la materia ambiental.

- * Esto se ve robustecido, tanto por lo argumentado por el doctrinista Felipe Tena Ramírez como en lo establecido en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional vigente que indica "Para expedir leyes que establezcan

la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.", toda vez que en dicho texto se da por sentado que cada uno de los tres niveles de gobierno ya son titulares de diferentes facultades sobre la materia ambiental, al señalarse "en el ámbito de sus respectivas competencias", por lo que no es dable la concurrencia en esta materia, además en el sistema federalista no puede darse este supuesto según se explica en el esquema descrito en la Figura 3, denominada "Modos de relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal" por Cabrero Mendoza, Enrique. (MENDOZA, 2007, p. 26)

Figura 3



- * Se logra apreciar que no existe una adecuada definición por cuanto en esta específica materia se refiere, a lo que debe entenderse por “interés social”, “orden público”, “interés general” e incluso “conurrencia”, generando así problemas de interpretación como la aplicación del sentido de conceptos similares o ambiguos.
- * Es de sobra conocido que uno de los grandes problemas de la administración pública consiste en la forma independiente en que llegan a trabajar algunas dependencias, cumpliendo metas arbitrarias, persiguiendo objetivos distintos, realizando sus labores bajo mecanismos cuestionables y generando información incierta, la serie de gráficas integradas al final del Capítulo I, son consecuencia de ese esquema de trabajo, mostrando por ello falta de relación, incongruencias o contradicciones, pero se presentan con la sola finalidad de mostrar el simple trabajo realizado de manera irregular, en el que múltiples ciudadanos fueron seriamente afectados.
- * La inconstitucionalidad de los Listados, ha llevado por natural consecuencia a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales al no contar hasta en esta fecha, con el Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas que regulen las actividades altamente riesgosas, haya estado aplicando durante varios años, irregulares procedimientos administrativos emergentes para admitir, valorar y sancionar trámites relacionados con esta materia, sustentando su procedencia con los caducos Acuerdos por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología expedieron en 1990 y 1992 el primero y segundo listados de actividades altamente riesgosas, así:
 - * El 21 de febrero del 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y sus órganos administrativos desconcentrados, y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria.”, dejando decidido que se exceptuaba de dicho Acuerdo para su posterior inclusión o modificación el trámite

relacionado con la presentación del programa para la prevención de accidentes previsto en el artículo 147 de la LGEEPA, y en el artículo Tercero, que las unidades y órganos administrativos desconcentrados de SEMARNAP debían cumplir requisitos previos con los trámites relacionados con un Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación, acordando que en tanto se expediera el reglamento correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de ese trámite sería voluntario.

* El 29 de mayo del 2003, aún sin haberse cumplido las condiciones estipuladas de elaborar y poner a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su revisión, los anteproyectos de reglamentos o de decretos de reformas reglamentarias y los dictámenes de mejora regulatoria como del UDE, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo "Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.", dejando solamente señalado

dentro del Anexo Único a fojas 04 y 05, los trámites y servicios a llevar ante la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas bajo la homoclave SEMAR-NAT-07-008 Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación Modalidad A: General., Modalidad B: Para ductos terrestres., sin identificar los requisitos para el cumplimiento de esos trámites, ni contemplando en alguna parte y bajo ninguna modalidad el trámite relacionado con un Programa de Prevención de Accidentes.

* Todo esto se ha venido dando, aun cuando desde el 19 de mayo del 2003 la autoridad rectora en la materia, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Aviso por el que se hace del conocimiento público, que a partir del 19 de mayo de 2003, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en

- forma distinta a como se establezcan en el mismo, de conformidad con el artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”.
- * Conforme a lo expresado por diversas autoridades en varios oficios, se advierte que para dictaminar los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes que eran puestos a consideración de la autoridad, se creó con la justificación legal del artículo 147 de la LGEEPA reformado y publicado en el DOF el 13 de diciembre de 1996, un irregular Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (COAAPP), siendo imposible identificar las unidades administrativas de las Secretarías de Estado que lo conformaban, el cual funcionó desde finales de 1996 e interrumpió sus sesiones a fines del 2004, determinando reiniciarlas cuando se emitieran y publicaran en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento en Materia de Actividades Altamente Riesgosas y las bases para la constitución del propio Comité.
 - * Comunicados de diversas Secretarías objetan lo que la dependencia medioambiental había dejado manifestado, pues algunas de ellas refieren que no guardan relación con dicha Secretaría, otras que no cuentan con información relacionada con el desempeño de la citada Comisión Intersecretarial para la Evaluación de los mencionados Programas y que ese organismo en el que participaban dejó de operar en 2004, por lo que en la actualidad es la SEMARNAT la única que realiza la evaluación técnica de los programas mencionados.
 - * Conforme a lo expresado por la dependencia federal en múltiples oficios, se logra apreciar que por cuanto hace a los trámites identificados como estudio de riesgo y programa de prevención de accidentes, se definieron criterios oficiales en los que se aclaró que no se emiten autorizaciones según lo dispuesto en el artículo 147 de la LEGEEPA, que la interpretación de la COFEMER determinó que ambos corresponden a un trámite de aviso, por analogía la imposibilidad

- jurídica de su exigencia debido a una condición suspensiva dispuesta por el legislador atribuible a la autoridad en virtud de que no se cuenta con la normativa necesaria, ni se han emitido los lineamientos necesarios para ese fin que regule la autorización de estos instrumentos relacionados con la materia, por lo que resultaban impropcedentes estos trámites.
- * Al encontrarse en gestión la inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la presentación del programa para la prevención de accidentes por el momento era “voluntaria”, no previéndose una aprobación propiamente dicha, sino solo recomendaciones técnicas en un oficio de suficiencia técnica.
 - * Se afirmó que el Acuerdo de fecha 21 de febrero del 2000 no sufrió modificación alguna derivada de la publicación del Acuerdo de fecha 29 de mayo del 2003, pues solo se dieron a conocer los cambios de nomenclatura de los trámites otorgados por la COFEMER que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, haciendo relación a trámites sin sustento –toda vez que no existe reglamentación para ello– de un programa para la prevención de accidentes y un estudio de riesgo ambiental.
 - * Se hizo alusión a cuestionables –por ilegales– criterios, lineamientos u ordenamientos que se han venido aplicando desde 1996 a la fecha para evaluar, corregir y dictaminar favorablemente los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes que se le han estado presentando.
 - * Conforme a lo contenido en varias notas periodísticas de los años 2009, 2010 y 2011, se establece que la tendencia de regular en demasía (maximalismo) las actividades industriales, comerciales y de servicios con la justificación medioambiental o cualquier otra materia, no representó ser precisamente la mejor medida puesto que propició oportunidades de corrupción, decidiendo implementar entonces todo un programa

gubernamental con el objeto de eliminar normas y trámites innecesarios, simplificando lo más posible los trámites gubernamentales a través de una relación única de normativa y dejando solo en vigor los realmente imprescindibles (minimalismo).

- * De esta forma se llega a hacer por demás evidente, que distintas y varias autoridades han incurrido en clara

responsabilidad de diversa índole, al haber estado aplicando ordenamientos técnicos no vigentes e implementando procedimientos irregulares sin estar facultados expresamente para ello y sin sustento legal alguno, en perjuicio de un gran número de personas físicas y morales, llegando al extremo de imponer con sustento a ellos, obligaciones, sanciones y multas.

- * Si las normas de la Organización Internacional de Normalización ISO (International Organization for Standardization), tienen como objeto el coordinar las normas nacionales en correspondencia al Acta Final de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para promover el desarrollo de normas internacionales que faciliten la fabricación, el comercio, el intercambio de información para la mayoría de las ramas industriales y contribuir con normas comunes al desarrollo, a la transferencia de tecnologías y las guías que contribuyan entre otras materias al mejoramiento ambiental, buscando la estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas u organizaciones a nivel internacional, y estas aun cuando se encuentran protegidas por derechos de copyright, los miembros de los organismos internacionales de normalización disponen del privilegio de utilizarlas sin pagar derechos de autor, puede promoverse entonces se elabore con base a la información científica y técnica contenida en las normas "ISO 14000 Estándares de Gestión Medioambiental en entornos de producción" que se encuentren relacionadas con las actividades altamente riesgosas, una Norma Oficial Mexicana. (Márquez, 2011. pp. 49 y 50).
- * Las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la materia de Residuos Peligrosos y sustento de trámites ante distintas Secretarías, atienden tan solo parte del asunto, toda vez que los materiales y las sustancias peligrosas también deben ser reguladas por instrumentos similares pero distintos que tengan en cuenta sus características particulares, emitidos por las autoridades realmente competentes.
- * Así se logra demostrar, que resulta necesario elaborar una relación única de la normativa vigente y esencialmente necesaria, con la que se procure establecer efectivas medidas de simplificación administrativa y que logren disuadir prácticas de corrupción.

- * Emitir conforme a lo que para tales efectos establece el artículo 48 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en vigor, una Norma Oficial Mexicana de Emergencia, la cual tendría una vigencia máxima de seis meses, pudiendo ser prorrogada por una sola vez y por un mismo periodo. Esto traería a la administración pública federal como consecuencia, la desventaja de reconocer oficialmente la no vigencia de dichos listados y el dejar de aplicarlos así como el contar con el plazo perentorio de tan solo un año para la elaboración y expedición de una Norma Oficial Mexicana definitiva.
- * Elaborar y emitir el Reglamento en materia de Riesgo, conforme al trámite estipulado en los artículos 69-D y 69-H al 69-L de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- * Elaborar y expedir las respectivas Normas Oficiales Mexicanas, según el trámite previsto en los artículos 43 al 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, acorde a las reformas de los artículos 36 y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y tomando en consideración en su caso, lo dispuesto en los artículos 69-D y 69-H al 69-L de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que previene otro procedimiento para esos mismos efectos, creándose así el conflicto de cuál procedimiento habrá de prevalecer.
- * Establecer una concreta definición para lo que en este específico campo se debe entender por “interés social”, “orden público”, “interés general” y “conurrencia”.
- * Mejorar el manejo e interpretación del término “conurrencia”, cambiándolo y adoptando el mecanismo que otros países en sus constituciones han determinado como lo más adecuado para distribuir la competencia entre los tres niveles de gobierno respecto a la materia ambiental, como por ejemplo Brasil que emplea la conceptualización en el art. 23 fracción VI, de “Competencia común de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios”, Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas, y aun cuando en el artículo 24 incurre en el mismo formato de establecer la

conurrencia de los distintos niveles para legislar en materia ambiental y otras materias afines, en los numerales 1, 2, 3 y 4 establece la jerarquía y operación de las leyes federales y estatales tal y como lo previene el maestro Tena Ramírez; y Francia, en el artículo 34 relativo a las leyes votadas por el Parlamento, dispone que la ley determinará los principios fundamentales de la preservación del medio ambiente, y además al final del texto constitucional, pretende reproducir los efectos de su bloque constitucional, con una Carta del Medio Ambiente del 2003.

- * Definir un esquema jurídico funcional, expedito, sencillo y efectivo, por el cual los juzgadores puedan a través del mecanismo conocido como "control difuso", dejar de aplicar una norma considerada inconstitucional, como vendría ser el caso de los Listados.
- * Establecer mecanismos más precisos que los previstos en el artículo 113 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, por cuanto a las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que exigen el cumplimiento de trámites en forma distinta y sin sustento legal vigente, previendo la participación solidaria en la sanción, con:

- a) la autoridad administrativa superior, por omitir elaborar y expedir en un plazo razonable, los ordenamientos legales necesarios para dar cumplimiento a la ley.
- b) la autoridad normativa, por admitir o rechazar a trámite las promociones que se le presentan, dar curso y someterlos a evaluación, requerir en su caso información complementaria y emitir pronunciamiento favorable o desfavorable, sin existir la normativa necesaria para ello.
- c) la autoridad revisora, por ordenar visitas de inspección, continuar con un procedimiento administrativo, aplicar medidas de seguridad como clausuras y/o aseguramientos precautorios de bienes y emitir resoluciones administrativas en las que impone sanciones y multas.

Libros

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, segunda edición, Porrúa, México, 1993.
2. ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
3. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, séptima edición, Porrúa, México, 1998.
4. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1983.
5. ATIENZA, Manuel, *Las razones del Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
6. AZUA, Sergio, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, México, 2007.
7. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, tercera edición, Harla, México, 1984.
8. BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, México, 1991.
9. BORREGO, Salvador, *Derrota Mundial*, quincuagésima edición, México, 2009.
10. BOURDIEU, Pierre, *El oficio de sociólogo*, segunda edición, Siglo XXI Editores, México, 2008.

11. BOWLER, Peter J., *Historia Fontana de las Ciencias Ambientales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
12. BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, segunda edición, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
13. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, trigésima edición, Porrúa, 1998.
14. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésima octava edición, Porrúa, México, 2006.
15. BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, trigésima cuarta edición Porrúa, México, 1998.
16. CABRERO MENDOZA, Enrique, *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.
17. CALZADA, Feliciano, *Derecho Constitucional*, segunda edición, Porrúa, México, 2009.
18. CARABIAS, Julia, *La política ambiental mexicana antes y después de Río*, La Diplomacia Ambiental, Alberto Glender, Comp. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
19. CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, segunda edición, Porrúa, México, 2008.
20. CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente, Agenda mínima de reformas constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
21. CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Colecc. Doctrina Jurídica Contemporánea, 16. Distribuciones Fontamara, México, 2004.

22. CARMONA, María, *Derecho Ecológico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991.
23. CARPIZO, Enrique, *Derechos fundamentales. Interpretación constitucional. La corte y los derechos*, Porrúa, México, 2009.
24. CASTILLÓN PÉREZ, Rosana, *Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco*, Universidad de Guadalajara, México, 2010.
25. CÉSARMAN, Fernando, *El ecocidio permitido*, Gernika, México, 1996.
26. COPLESTON, Frederick, *Historia de la Filosofía*, Tomos VII, VIII y IX, Ariel-Barcelona, España, 1982.
27. CORTE VELASCO, Clemencia, *La poética del estridentismo ante la crítica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2003.
28. CORTINA, Adela, *Ciudadanos del Mundo*, Alianza Editorial, S.A. México, 2009.
29. CORTINA, Adela, *Ética Mínima*, Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), México, 2010.
30. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, Democracia y Jurisdicción Electoral*, Porrúa, México, 2010.
31. COVARRUBIAS, José, *La sociología jurídica en México*, Porrúa, México, 2008.
32. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Derecho Civil*, Porrúa, México, 1996.
33. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 1994.
34. GARZA, César, *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraw-Hill Interamericana Editores, México, 1997.

35. GAUDEMET, Eugene, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, México, 2000.
36. GLENDER, Alberto/LICHTINGER, Víctor, *La diplomacia ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
37. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, décima edición, Porrúa, México, 1995.
38. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, tercera edición, Porrúa, México, 2008.
39. LÓPEZ, Pedro, *Derecho Ambiental*, Iure, México, 2006.
40. LORENTZEN, Lois, *Ética Ambiental*, Universidad Iberoamericana, primera reimpresión 2006, México, 2001.
41. LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2008.
42. LOZANO, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, octava edición Dykinson, Madrid, 2007.
43. MALDONADO, Tomás, *Hacia una racionalidad ecológica*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, Argentina, 1999.
44. MARTÍNEZ, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, Porrúa, décima primera edición, México, 2008.
45. NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, cuarta edición, Porrúa, México, 1993.
46. PACHECO, José Emilio, *Antología del modernismo (1884-1921)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1970.

47. QUINTANA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, cuarta edición Porrúa, México, 2009.
48. QUINTANILLA, María, *Las Normas Oficiales Mexicanas*, Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2006.
49. RAMÍREZ, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano*, Primer Curso, Porrúa, México, 2009.
50. RECASÉNS, Luis, *Sociología*, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1993.
51. RÍOS, Gabriela, *Tributación Ambiental: la contribución por gasto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
52. ROLDÁN, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, University Press, México, 2008.
53. ROJINA, Rafael, *Compendio de derecho civil*, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1995.
54. ROSATTI, Horacio, *Derecho ambiental constitucional*, Rubinzal Culzoni Editores, Argentina, 2004.
55. ROSEMBUJ, Tulio, *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995.
56. SÁNCHEZ, Narciso, *Temas selectos de derecho ambiental*, Porrúa, México, 2008.
57. SÁNCHEZ, Narciso, *Derecho Ambiental*, tercera edición, Porrúa, México, 2008.
58. SARTORI, Giovanni, *La Política*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
59. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, novena edición, Porrúa, México, 1979.

60. SCHNEIDER, Luis Mario, *El estridentismo: La vanguardia literaria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
61. SOLÍS M. Leopoldo, Comp. *La política industrial en el desarrollo económico de México*, La Economía Mexicana, Nacional Financiera, S.A., Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
62. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Igualdad*, segunda edición, México, 2005.
63. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Libertad*, segunda edición, México, 2005.
64. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, segunda edición, México, 2005.
65. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, cuadragésima edición, Porrúa, México, 2009.
66. TORTOLERO, Alejandro, *Tierra, agua y bosques: Historia y medio ambiente en el México central*, Potrerillos Editores, México, 1996.
67. UGALDE, Vicente, *Los residuos peligrosos en México*, El Colegio de México, A.C. México, 2008.
68. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, décima séptima reimpresión Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
69. ZENTNER, Christian, Comp. *El Tercer Reich*, Tomos III y IV, América, S.A., México, 1975.
70. ZENTNER, Kurt, *Grandes Guerras de Nuestro Tiempo*, Tomo 4, Editorial Bruguera, España, 1975.

Legislación

71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.
72. Constitución de la República Federativa del Brasil. Vigente. <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>, fecha última de consulta 24 de noviembre de 2011.
73. Constitución de la República Francesa. Vigente. <http://www.solon.org/Constitutions/France/French/cons58.html#PREAMBULE> fecha última de consulta 24 de noviembre de 2011.
74. Ley de Amparo. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.
75. Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación 26 de enero de 1988. Única Sección.
76. Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Diario Oficial de la Federación 01 de julio de 1992. Única Sección.
77. Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.
78. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación 4 de agosto de 1994. Primera Sección.
79. Reforma de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación 19 de abril del 2000. Primera Sección.
80. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.

81. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.
82. Ley Federal de Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación 11 de enero de 1982. Única Sección.
83. Decreto por el que se adicionan, reforman y derogan varias disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente. DOF 27 de enero de 1984. Única Sección.
84. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Diario Oficial de la Federación 23 de marzo de 1971. Única Sección.
85. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación 28 de enero de 1988. Única Sección.
86. Reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación 13 de diciembre de 1996. Única Sección.
87. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Vigente. Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011.
88. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976. Única Sección.
89. Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1982. Única Sección.
90. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). DOF 29 de marzo de 1983. Única Sección.
91. Acuerdo por el que se crea en la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental. DOF 29 de enero de 1972. Única Sección.

92. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el primer listado de actividades altamente riesgosas. Diario Oficial de la Federación 28 de marzo de 1990. Única Sección.
93. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, expiden el segundo listado de actividades altamente riesgosas. Diario Oficial de la Federación 04 de mayo de 1992. Única Sección.
94. Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y sus órganos administrativos desconcentrados, y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria. Diario Oficial de la Federación 21 de febrero del 2000. Segunda, Tercera y Cuarta Secciones.
95. Aviso por el que se hace del conocimiento público, que a partir del 19 de mayo de 2003, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, de conformidad con el artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Diario Oficial de la Federación 19 de mayo del 2003. Primera Sección.
96. Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación 29 de mayo del 2003. Segunda Sección.
97. Decreto de promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte. Diario Oficial de la Federación 21 de diciembre de 1993. Única Sección.
98. Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

99. Programa Nacional de Normalización. Diario Oficial de la Federación 7 de abril del 2003. Segunda Sección.
100. Oficio número DGGIMAR. 710/003104, emitido el 20 de julio del 2004 por el Director General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
101. Oficio número 261.DEL/183/2005 003791, emitido el 14 de noviembre del 2005 por la entonces Delegada Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Nayarit.
102. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/038, emitido el 27 de febrero del 2006 por el Director de Acceso a la Información de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
103. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/043, emitido el 06 de marzo del 2006 por el Director de Acceso a la Información de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
104. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DAI/SA/06/049, emitido el 16 de marzo del 2006 por el Director de Acceso a la Información de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
105. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/07/41, emitido el 26 de febrero del 2007 por la Directora General Adjunta de Atención Ciudadana y Transparencia de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
106. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/141/07, emitido el 26 de abril del 2007 por la Directora General Adjunta de Atención Ciudadana y Transparencia de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

107. Oficio número EOO.-SII.-0257, emitido el 03 de julio del 2007 por la Subprocuraduría de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
108. Oficio número CNPA 194/08, emitido el 11 de julio del 2008 por el Director General del Centro Nacional para la Prevención de Accidentes de la Secretaría de Salud.
109. Oficio número 213/DGSST/910/2008, emitido el 11 de julio del 2008 por el Director General de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
110. Oficio número DGPC/737/2008, emitido el 28 de julio del 2008 por la Directora General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.
111. Resolución número RES:CI-XVII-2008-53, emitida el 01 de septiembre del 2008 por el Comité de Información de la Secretaría de Energía.
112. Oficio número STPCE.PC.UE. 08/036, emitido el 09 de septiembre del 2008 por el Prosecretario Técnico del Comité de Información de la Secretaría de Economía.
113. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/DAI/15/09, emitido el 06 de febrero del 2009 por la Directora de Acceso a la Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
114. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/DAI/075/09, emitido el 22 de abril del 2009 por la Directora de Acceso a la Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
115. Oficio número PFPA/5.3/12C.6/03610/10, emitido el 15 de diciembre del 2010 por la Titular de la Unidad de Enlace de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
116. Oficio número SEMARNAT/UCPAST/UE/001/2011, emitido el 05 de enero del 2011 por el Titular de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Periódicos

117. Diario "La Jornada", Desplegado. 14 de noviembre del 2011, p 15.
118. LÓPEZ, Lorena, "Impone veto Calderón a nuevos trámites. Se han anulado 12 mil 234 ordenamientos innecesarios en las dependencias federales. Firma el Presidente acuerdo que prohíbe elaborar más normas, oficios y circulares 'que entorpezcan la Administración Pública'; llama a gobiernos locales y al Poder Legislativo a sumarse al esfuerzo.", *Público*, México, 10 de agosto del 2010, Sección Política, p. 18.
119. MIRANDA, Juan Carlos, "Excesiva regulación y trámites, lastre para nuevas empresas. Son una desventaja para los micro y pequeños negocios, afirma.", *La Jornada*, México, 10 de agosto del 2009, Sección Economía, p. 27.
120. OTERO BRIZ, Mariana, "Elimina SFP 108 normas internas innecesarias. Permitirá reducir tiempos para otorgar servicios o desahogar trámites.", *Público*, 13 de abril del 2010, Sección Política, p. 2.
121. "Que el presidente Felipe Calderón quiere hacer otro concurso sobre el 'trámite más inútil',...", *Milenio*, México, 8 de noviembre del 2011, Sección Trascendió, p. 4.
122. RESTREPO, Iván, "Pacto Exxon-Semarnat: otro desatino del sexenio", *La Jornada*, 28 de noviembre del 2011, Sección Opinión, p. 24.
123. VELASCO C., Elizabeth., "Reforma de 'base cero' en Función Pública: eliminan normas y trámites.", *La Jornada*, México, 13 de abril del 2010, Sección Política, p. 18.
124. VELASCO C., Elizabeth "Se eliminarán 7 mil normas oficiales para combatir la corrupción, dice Vega Casillas. Incluye rubros como obra pública, adquisiciones, auditoría y recursos financieros, entre otros. Informa la SFP de la inhabilitación y proceso de un alto funcionario de Pemex Exploración.", *La Jornada*, México, 15 de junio del 2010, Sección Política, p. 10.

125. VELASCO C., Elizabeth "Las siete mil normas que se eliminarán impactan a más de 60% del PIB, calculan. Muchos de los ordenamientos que serán 'talados' fueron creados en la década de los 80.", *La Jornada*, México, 16 de junio del 2010, Sección Política, p. 18.
126. VELASCO C., Elizabeth, "Por recomendación de la OCDE deroga Calderón más de 12 mil normas 'inútiles'. Anuncia una 'veda regulatoria' para acelerar la 'transformación del país'", *La Jornada*, México, 10 de agosto del 2010, Sección Política, p. 11.

Páginas Web

127. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/>
128. Cámara de Diputados. Leyes federales y estatales, fecha última de consulta 24 de noviembre del 2011. <http://www.diputados.gob.mx>
129. Cámara de Senadores, fecha última de consulta 31 de enero de 2011. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12619&lg=60>.
130. Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Programa Bienal de Mejora Regulatoria 2003-2005, fecha de consulta 15 de julio del 2003. <http://www.cofemer.gob.mx>
131. <http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/ECONOMICO/Riesgodeempresa.htm>
132. International Organization for Standardization (ISO), <http://www.iso.org/iso/home.html>

Documental

133. Prometheus Entertainment for History 2010 A&E Television Networks, LLC. "Alienígenas Ancestrales". "Los Extraterrestres y el Tercer Reich".