

### **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

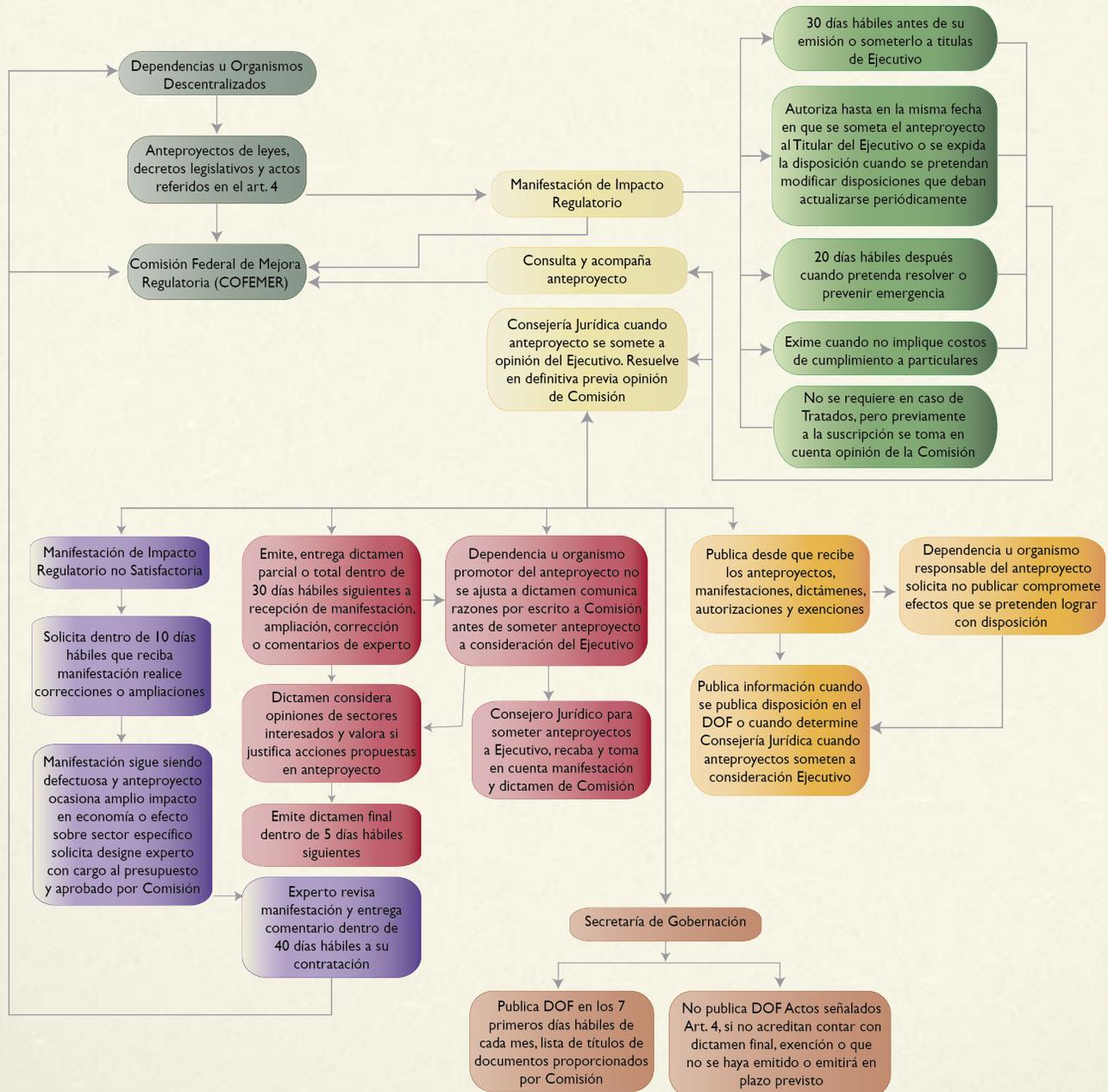
(ART. 69-D LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO)



Cuadro 3

# Manifestación de Impacto Regulatorio

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



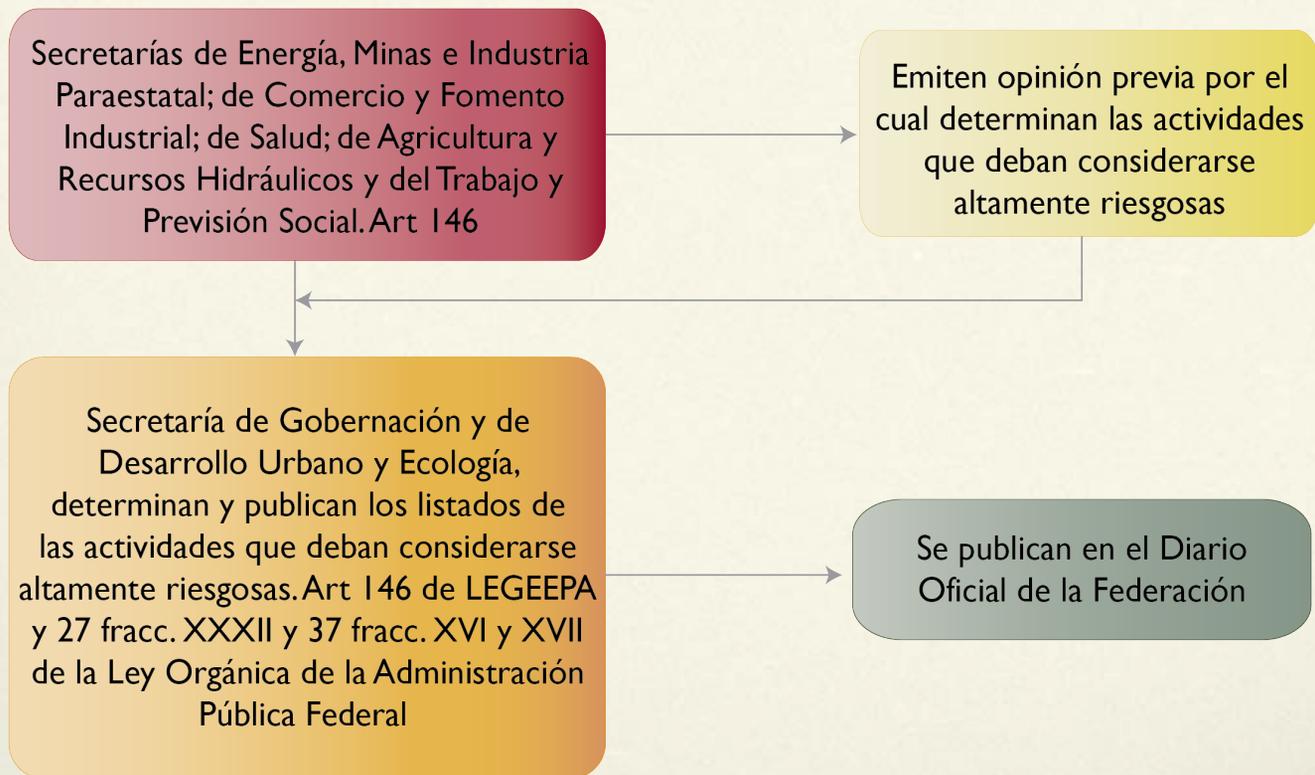
**3.2.2. La expedición y eficacia de los ordenamientos técnico-legales que han regulado las actividades altamente riesgosas**

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.

...

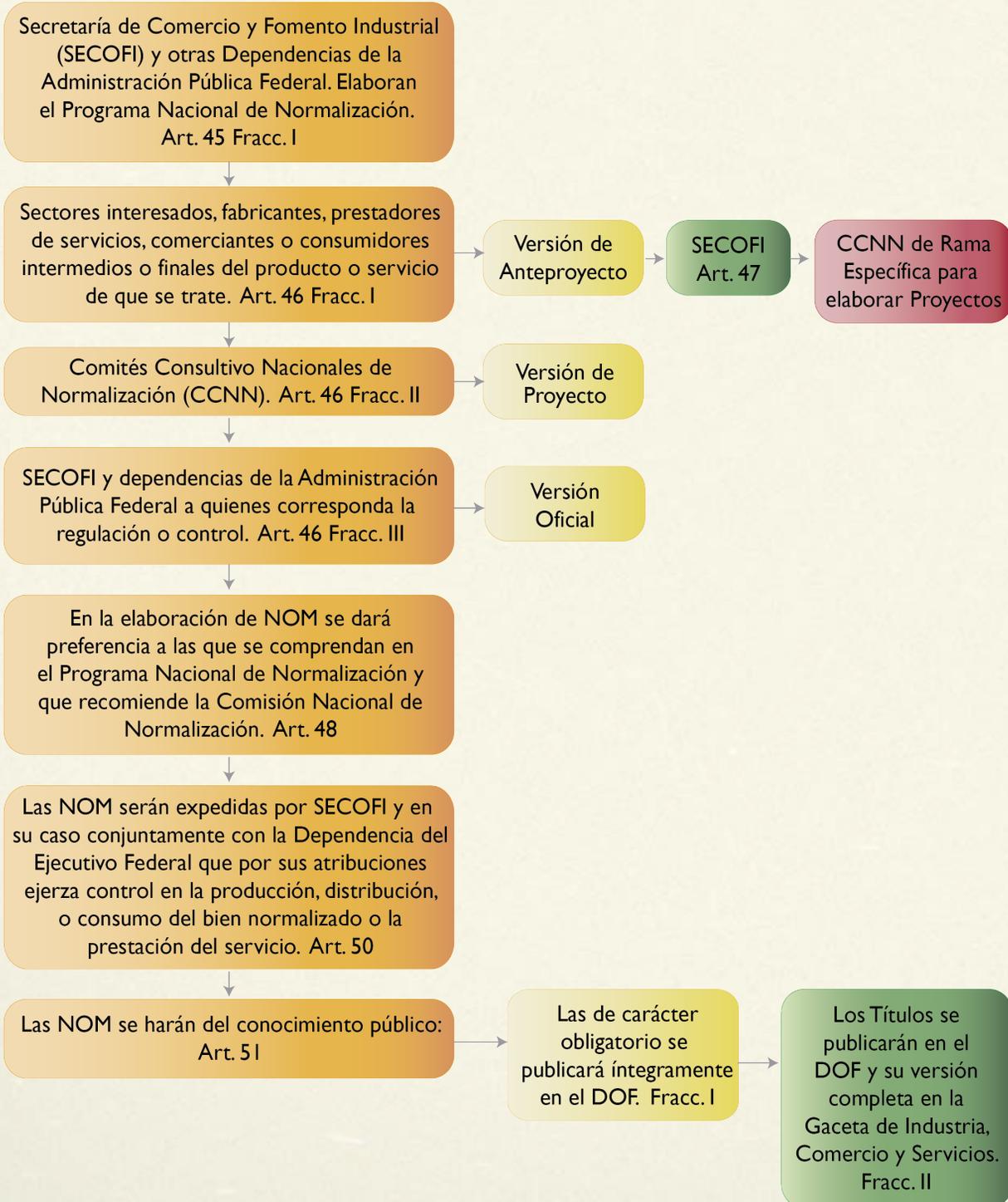
**XVII.** Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.”

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

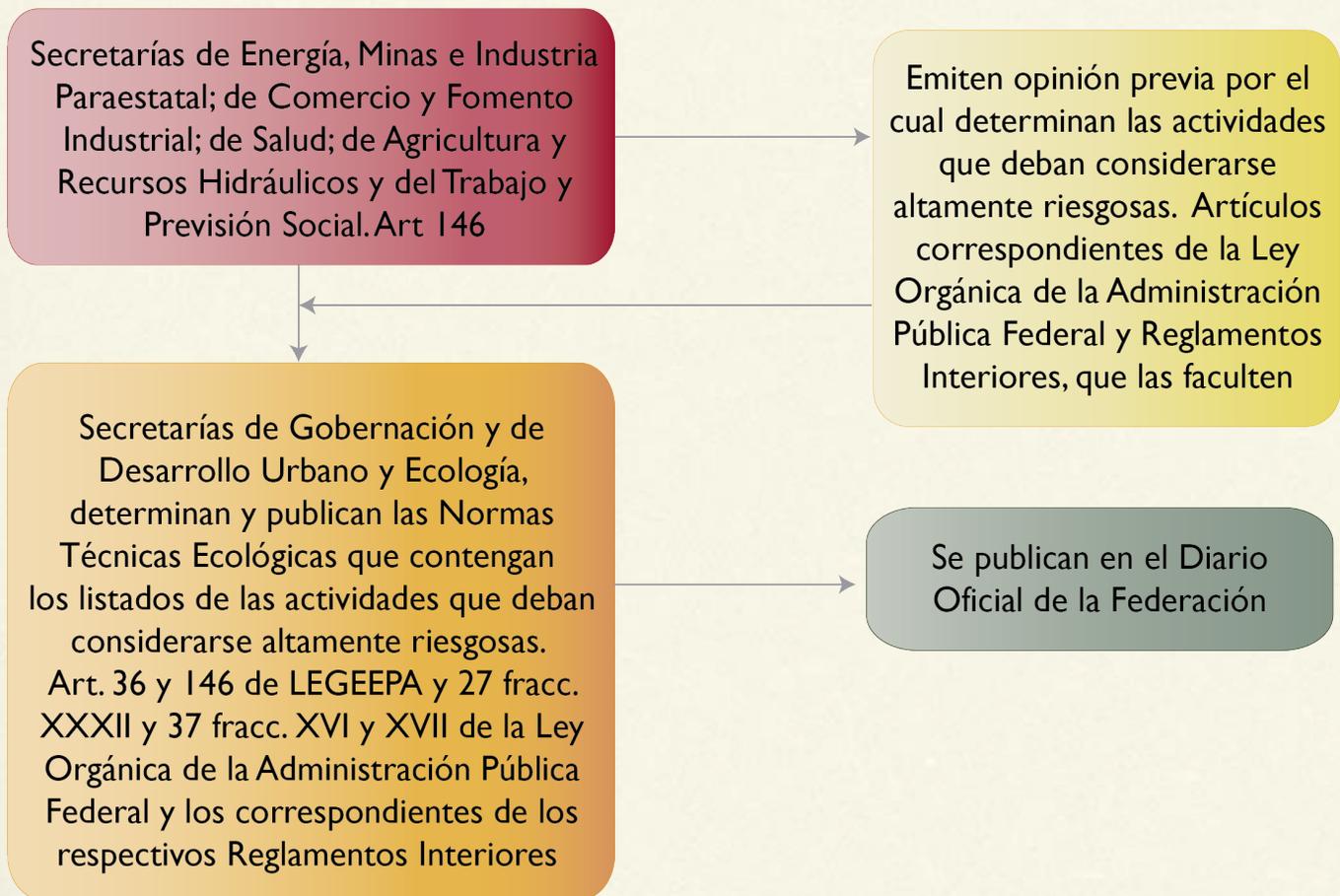
destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

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](http://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 expidieron 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.