

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.

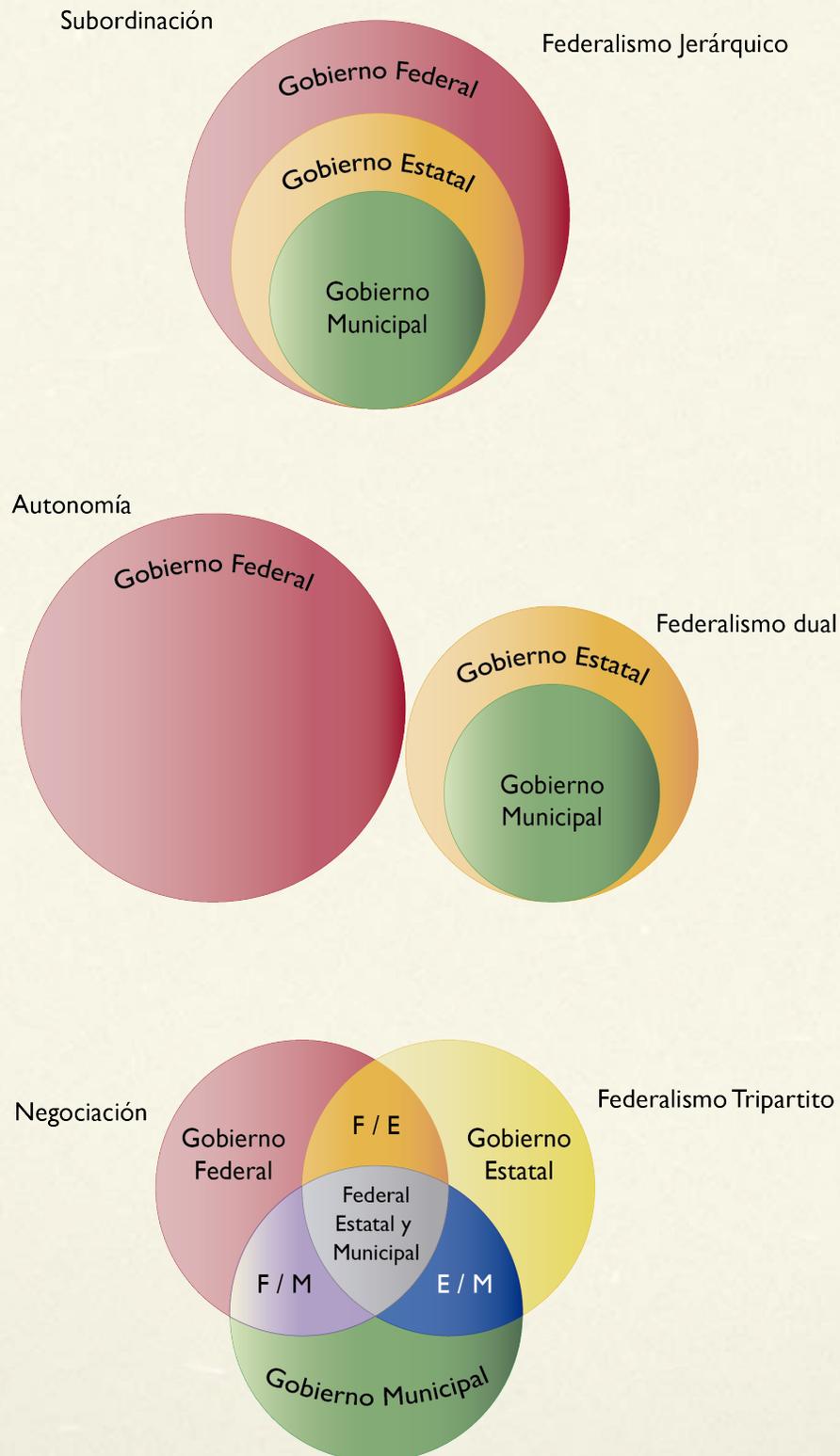
- * Además, conforme a lo que se dejó dispuesto en los artículos Segundo y Décimo Transitorios del Decreto del 13 de diciembre de 1996, que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se derogaron todas las disposiciones legales 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 expidiera 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 (COAAPPA), 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.