

CAPÍTULO XII

EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA

A. Generalidades	385
B. Breve diagnóstico de los factores que atentan contra la salud ambiental	385
C. El derecho económico ante la salud ambiental	389
D. Asentamientos humanos	389
1. El derecho a la vivienda	391
2. Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos	393
3. Reformas a la Ley General de Bienes Nacionales	395
4. Ley Federal de Vivienda	395
5. Órganos de gestión paraestatal en materia de vivienda	402
E. Derecho ambiental	405
1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (D.O.28-I-1988)	409
2. Reglamento en materia de impacto ambiental (D.O.7-II-1988)	421
3. Otros proyectos de reglamento en materia de impacto ambiental	422
F. La protección al consumidor	422
1. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica	423
2. Ley Federal de Protección al Consumidor (D.O. 5-II-1976 y 15-I-88)	424
3. La protección al consumidor regulada en otras leyes.	429

CAPÍTULO XII

EL DERECHO ECONÓMICO COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA VIDA

A. GENERALIDADES

El contenido de este fundamental capítulo del derecho económico mexicano se conceptúa en una idea básica: la salud ambiental como un valor a proteger y conservar tanto por la sociedad civil como por el Estado.

La salud ambiental comprende aspectos tales como la calidad del aire y el agua, el suministro de agua, la calidad de los alimentos, las sustancias tóxicas, la seguridad de productos destinados al uso y consumo humano, las características de la vivienda, la eliminación de desechos sólidos, el uso del suelo, el control del ruido, la salud y la seguridad ocupacionales, los efectos de la radiación, la seguridad o inocuidad de playas, piscinas y áreas de recreación, entre otros.⁸⁴

Todos estos fenómenos están relacionados con el modelo económico y, por ende, con las políticas públicas en sus diversos aspectos. Si bien el desarrollo industrial es un objetivo a lograr para los países de capitalismo tardío como México, sus consecuencias y efectos en la calidad de vida de los mexicanos no puede desligarse y subvalorarse. El derecho económico, como disciplina humanista y programática, debe regular imperativamente los comportamientos productivos y elevar a la calidad de valor a proteger el concepto de salud ambiental anteriormente descrito.

B. BREVE DIAGNÓSTICO DE LOS FACTORES QUE ATENTAN CONTRA LA SALUD AMBIENTAL

El Programa Nacional de Salud 1984-1988 del Poder Ejecutivo Fe-

⁸⁴ López Acuña, Daniel y otros, *La salud ambiental en México*, México, Edit. Universo Veintiuno, 1987, p. 16.

deral resume los principales problemas en áreas específicas, que por su indudable importancia pasamos a reproducir.⁸⁵

1. *La contaminación atmosférica en México*

a) Se trata de un problema cuyo origen reside, fundamentalmente, en los procesos de combustión en vehículos automotores y en las emisiones industriales, por lo que se concentra en polos de desarrollo urbano-industrial como son el área metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Otras áreas que presentan problemas de contaminación atmosférica son: Coatzacoalcos-Minatitlán, Irapuato-Salamanca, Monclova, Saltillo, Lázaro Cárdenas, Toluca-Lerma, Puebla, San Martín, Tijuana, Ciudad Juárez, Tampico-Ciudad Madero, Querétaro, León y Ensenada.

b) En 1980, la contaminación atmosférica alcanzó la cifra de 16 millones de toneladas de contaminantes, de las cuales 65% procedía de vehículos y el 35% de fuentes industriales.

c) La gran industria (5% de los establecimientos) genera el 85% de los contaminantes; la mediana (10% de las empresas), el 10% de los contaminantes, y la pequeña (85% de los establecimiento), el 5% restante.

d) En el área metropolitana de la ciudad de México se emiten 3 984 200 toneladas anuales de contaminantes atmosféricos, 25% de los cuales proviene de emisiones industriales y 75% de vehículos.

e) De los 15 mil establecimientos industriales localizados en el área metropolitana de la ciudad de México, sólo una pequeña fracción, 70 empresas, es responsable del 85% de la contaminación ambiental de origen industrial.

f) El gran número de vehículos y la densidad de tránsito que da lugar a velocidades promedio de 20 km por hora originaron que, en 1981, se produjeran 2 999 000 toneladas de contaminantes.

g) El 45% de los vehículos automotores corresponde a modelos anteriores a 1975 y carece de sistemas adecuados de control. El 55% de los vehículos posteriores, a pesar de haber reducido la emisión de contaminantes, sigue siendo emisor de plomo.

h) El transporte público de pasajeros rebasa los niveles de emisión de humo establecidos en el reglamento en vigor.

i) En la ciudad de Guadalajara se generan anualmente 568 000 toneladas de contaminantes, 35% de origen industrial y 65% vehicular.

⁸⁵ *Ibidem*, citado por los autores mencionados, pp. 164-168.

j) En la ciudad de Monterrey se emiten 500 000 toneladas anuales de contaminantes, de los cuales el 51% es de origen industrial y 49% vehicular.

k) Las tolvaneras y la quema de desechos sólidos en los basureros a cielo abierto son una fuente adicional de contaminación. En el valle de México las tolvaneras de los primeros meses del año depositan un promedio de 20 toneladas de polvo por km² por mes y, en ocasiones, llegan a depositar hasta 50 toneladas.

2. Contaminación del agua

El diagnóstico que a este respecto formula el Programa Nacional de Salud 1984-1988 señala los siguientes puntos fundamentales:

a) De las 320 cuencas existentes en el país, 12 reciben el 54% de la carga orgánica desechada.

b) Las ciudades que generan mayor descarga de aguas negras son la de México (45m³/seg.), Guadalajara (8.5m³/seg.) y Monterrey (9.6m³/seg.).

c) Datos de 1987 revelan que de 851 sistemas de aguas negras sólo 350 tenían algún tipo de tratamiento y sólo 11 de 1 000 ciudades que tenían servicios de alcantarillado contaban con tratamiento de aguas residuales.

d) De las 90 ciudades con más de 40 mil habitantes, únicamente se ha otorgado certificado de calidad del agua potable a dos de ellas: México y Puerto Vallarta.

e) Las deficiencias de equipo sanitario y el inadecuado mantenimiento de sistemas de abastecimiento propicia que la potabilidad del agua disminuya en 50%.

f) La contaminación de la zona litoral es creciente, y

g) Las industrias que más contaminan los cuerpos de agua son la azucarera, celulosa y papel, petrolera, petroquímica y química.

3. Contaminación de los suelos

El Programa Nacional de Salud apunta, como hechos fundamentales a este respecto, los siguientes:

a) Anualmente se generan 20 800 000 toneladas de desechos domésticos, de los cuales es recolectado alrededor del 80% y depositado en tiraderos a cielo abierto.

b) Los establecimientos industriales del país generan 5 790 000 toneladas al año, de las cuales se llega a recuperar sólo el 50%.

c) Sólo existen cuatro plantas de tratamiento del tipo de reciclaje por composta, con una capacidad de 7 000 toneladas/día, que equivale al 12% del total de los desechos domésticos.

4. Contaminación de alimentos

a) Se sabe que en moluscos bivalvos, como el ostión, hay una contaminación en el 67% de las muestras recolectadas.

b) En muestras de arroz se ha encontrado que el 30% está contaminado con plomo y el 46.5 por arsénico y en muestras de trigo el 30% está contaminado por cadmio.

c) Se ha observado que los alimentos enlatados como los chiles en vinagre, los jugos de tomate y naranja, el atún y las sardinas están contaminadas por plomo en proporciones que fluctúan entre el 49.5% y el 60%.

d) Hay estudios que revelan contaminación por aflatoxinas en muestras de cacahuete (47.3%), cacahuates japoneses (42.4%) y mazapanes (16.6%).

e) Se han detectado altos residuos de plaguicidas organoclorados y organofosforados en diversos alimentos consumidos en el país.

5. Saneamiento básico y vivienda

a) Existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda de servicios de saneamiento básico, particularmente en las áreas urbanas marginadas.

b) Del total de viviendas existentes en 1980, 71% contaba con agua entubada y 49% con drenaje. Esto representa 3.5 millones de viviendas que carecen de agua entubada y 6.2 millones que no tienen tuberías de drenaje.

c) La red de agua potable en las áreas urbanas ha sido menor que el crecimiento de la población.

d) La cobertura nacional de recolección de basura es de aproximadamente 70%.

e) El depósito de excretas al aire libre, a diario, es de alrededor de 6 000 toneladas.

f) No se cuenta en las áreas urbanas, ni en las marginadas, con sistemas adecuados de recolección y disposición final de desechos sólidos.

g) Los servicios municipales de recolección de basura y el transporte de desechos sólidos resultan insuficientes.

h) Durante el periodo de 1970-1979, el crecimiento relativo de los sistemas de alcantarillado estuvo muy por debajo del crecimiento de la población en áreas urbanas, razón por la cual la cobertura del 61% en 1970 decreció al final de los setenta al 40%.

C. EL DERECHO ECONÓMICO ANTE LA SALUD AMBIENTAL

En el contexto poco alentador antes descrito, deben inscribirse los asentamientos humanos y vivienda, el derecho ambiental y la protección a los consumidores, aspectos interdependientes y concomitantes con el sistema económico y su instrumental jurídico-administrativo analizado en los capítulos vistos anteriormente.⁸⁶

D. ASENTAMIENTOS HUMANOS

Los asentamientos humanos son fenómenos que surgen paralelos a los sucesos de urbanización y concentración de las actividades industriales. Son resultado de las migraciones campo-ciudad, y de los aumentos anuales de población que experimentan los países que están en vías de desarrollo.

En México el proceso de urbanización acelerada con un incremento promedio de 4.9% anual, superior al 3.4% nacional en el último decenio, registra tendencias que permiten calcular que para el año 2000, el 80% de la población radicará en ciudades mayores de 15 mil habitantes.

Esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, o sea, la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. El surgimiento errático de los asentamientos da origen a las llamadas "ciudades perdidas" y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios tales como agua potable, infraestructura urbana, locales hospitalarios, escolares y mercados.

Esto es, el asentamiento es la expresión de la diferencia existente entre necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permitan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas para conformar un *habitat* mínimo, para los grupos de familias que emigran a los centros industriales en busca de trabajo y progreso.

⁸⁶ Ver Delegado Moya, Rubén, *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1979.

Detrás de todo esto está, entonces, el *derecho a la vivienda* que el Estado debe garantizar a sus habitantes en una sociedad planificada y moderna.⁸⁷

Para enfrentar ambos fenómenos, asentamientos humanos y derecho a la vivienda, en México se expidió una legislación que intenta regular en parte estos fenómenos. Su fundamento constitucional está en los artículos 27, 42, 48, 89, 90, 102, 121, 130 y 132 de la carta fundamental.

En efecto, la Ley General de Asentamientos Humanos (*Diario Oficial* 26-5-1976) en vigor, establece como mecanismos para llevar a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, los planes *Nacional, Estatal y Municipal* de Desarrollo Urbano, así como los de ordenación de las zonas conurbanas del país.

Con base en tal Ley, se procedió a expedir el decreto que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (*Diario Oficial* 12-6-1978) mismo que zonifica y clasifica el territorio nacional con un criterio descentralizador de las actividades industriales, a fin de impulsar un desarrollo regional equilibrado que favorezca más a las costas que a los enclaves macroindustriales (D.F., Monterrey y Guadalajara), lugares que soportan asentamientos y concentraciones exageradas.

A esta distribución o clasificación territorial de tipo indicativo, los estados deberían expedir sus respectivos planes de desarrollo urbano estatal, considerando la posición y desarrollo de los municipios como células fundamentales de nuestro sistema federal de gobierno, especialmente a partir de la reforma del artículo 115 constitucional.

En efecto, este Plan contempla al territorio nacional en tres zonas geográficas: Zona I (desarrollo portuario y urbano industrial); Zona II (prioridades estatales) y Zona III (crecimiento controlado y consolidación).

La secretaría competente para llevar a cabo el manejo de la Ley y decreto antes vistos, así como para establecer los convenios con estados y municipios, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SE-DUE), según el artículo 37 de la LOAPF especialmente en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII (1er. Reglamento interior D.O. 2-3-83).

⁸⁷ Véase Álvarez del Castillo, Enrique, en *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1978, t. II, pp. 591 y ss.

1. El derecho a la vivienda

En íntima relación con los asentamientos humanos está el derecho a la vivienda, la cual debe garantizar a los mexicanos el gobierno federal.

Este derecho, que integra el campo de los derechos sociales, fue contemplado en el artículo 123 de la originaria carta de Querétaro de 1917:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Por su parte, la fracción IV del artículo 4º constitucional señala textualmente: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Para diseñar una política que se oriente a hacer efectivos estos mandatos constitucionales el Plan Nacional de Desarrollo en vigor señala al efecto lo siguiente: "La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud, y la educación. Es un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos".

a. Propósitos de lineamientos y estrategia

La política de vivienda toma en cuenta el *habitat* natural y social donde aquélla se constituye en hogar, procurando que el esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno cristalice en los siguientes objetivos:

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno.
- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

Se concibe a la vivienda no sólo en cuanto a su uso como inmueble sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

b. Líneas generales de acción

Bajo esta perspectiva, los objetivos se alcanzarán mediante las siguientes acciones:

- Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de la oferta pública de tierra para la vivienda de interés social.
- Impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción.
- Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.
- Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura social, buscando que se canalice un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos.
- Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de sus recursos.

La política de vivienda contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia, así como las siguientes líneas de acción:

- Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación.
- El reconocimiento y apoyo práctico y jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopten la vivienda rural, urbana y suburbana.
- La legitimación y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional.
- Fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción, así como de la autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular. El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva al

Inversionista, y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que éste sea más remunerador. Realización de acciones prioritarias y emergentes en materia de vivienda social.

- Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados, a la vivienda en arrendamiento. Se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes, para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda.

Para poner en ejecución los propósitos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo, expidió recientemente dos importantes reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General de Bienes Nacionales, y una nueva ley, la Ley Federal de Vivienda, cuerpos normativos que comentaremos brevemente.

2. Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos

Las reformas a esta Ley se inscriben en la necesidad de adaptar la política de asentamientos humanos a la nueva estructura de la administración pública federal y a la Ley de Planeación, instrumentos que constituyen los mecanismos de ejecución tanto de los planes sectoriales como del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, nos parece pertinente transcribir algunos párrafos de la exposición de motivos que preceden a estas reformas:

La aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos durante más de siete años, a través de la expedición y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano nacional, estatales y municipales, ha mostrado experiencias que aconsejan la introducción de algunos ajustes y precisiones al ordenamiento que nos ocupa. Por otra parte las modificaciones que se han incorporado a las normas constitucionales y secundarias que regulan el proceso de planeación y la acción pública sobre el desarrollo, hacen necesarias una serie de reformas y adiciones a la ley mencionada, a fin de adecuarla a las nuevas disposiciones y a los objetivos plasmados en el Proyecto Nacional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional para revitalizar la vida municipal, deben verse reflejadas en la Ley General de Asentamientos Humanos en lo que se refiere a la competencia y coordinación de autoridades en materia urbana, a fin de contribuir a la consolidación de las nuevas atribuciones que el citado precepto constitucional otorga a los ayuntamientos. Por otra parte, la Ley de Planeación estableció el sistema nacional de planeación democrática, por lo que es conveniente precisar los alcances del régimen de la programación del desarrollo urbano y su articulación con el sistema mencionado.

La iniciativa que por este conducto someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, responde a los propósitos y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por el Ejecutivo a mi cargo el pasado mes de mayo. A través de esta iniciativa se busca fortalecer la rectoría del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre el aprovechamiento del suelo urbano, así como promover la participación de la sociedad en los respectivos procesos de programación y planeación.

Y en otro párrafo la exposición agrega:

En materia de coordinación de la Federación con los gobiernos de los estados y los municipios, se propone adicionar al artículo 13 con un párrafo segundo, a fin de incorporar el régimen de planeación y programación de los asentamientos humanos, a los mecanismos de concertación previstos en la referida Ley de Planeación.

El artículo 115 constitucional, con motivo de sus reformas y adiciones, señala que los ayuntamientos son titulares de una serie de atribuciones en materia de desarrollo urbano que deben ejercerse en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Con tal fundamento y con base en los resultados de la consulta popular que recientemente se llevó a cabo, la presente iniciativa propone adicionar y reformar los artículos 16 y 17 de la ley, con el fin de sentar las bases para el ejercicio de dichas atribuciones y ampliar la capacidad jurídica de los ayuntamientos para conducir y gestionar su desarrollo urbano.

En este sentido, se propone que los planes o programas municipales de desarrollo urbano sólo puedan publicarse luego de haber sido aprobados por el Ayuntamiento respectivo. De igual manera, existen otras funciones relativas al desarrollo urbano que, por su importancia se propone sean ejercidas por los Ayuntamientos. Tal es el caso de la expedición de las declaraciones de usos, reservas y destinos de áreas y predios; de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y re-edificaciones, así como la expedición de licencias de construcción.

En síntesis, estas reformas apuntan a:

1. Reforzar la rectoría del Estado sobre el proceso de aprovechamiento del suelo urbano;
2. Facultar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a elaborar el programa sectorial de desarrollo urbano;
3. Coordinar dicho programa con la entidad federativa y los municipios con base en convenios de coordinación en la materia, y
4. Reforzar en función del nuevo artículo 115 constitucional las facultades municipales en materia de zonificación y desarrollo poblacionales.

3. *Reformas a la Ley General de Bienes Nacionales*

Estas reformas tienen como objetivo básico simplificar trámites y procedimientos administrativos a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal puedan disponer de su patrimonio y mobiliario y, en general, facilitar la privatización de los suelos de dominio público con fines de desarrollo urbano y poblacional.

En efecto, el nuevo artículo 3º de la Ley reformada establece la posibilidad de constituir reservas territoriales sobre bienes de dominio privado de la Federación.

Se reafirma en esta área la competencia de la SEDUE.

Otra innovación interesante es que sobre los bienes muebles de la Federación se entrega competencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, continuando respecto a los inmuebles la competencia de SEDUE.

Lógicamente, todas las disposiciones de la Ley que hacían referencia a la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos, ahora se entienden de la SEDUE.

En síntesis, se trata de incorporar a las nuevas políticas de asentamientos humanos y vivienda los inmuebles de dominio privado de la Federación a disposición de reservas territoriales susceptibles de integrarse al plan sectorial de desarrollo urbano antes comentado.

4. *Ley Federal de Vivienda*

Se trata de la Ley Reglamentaria del artículo 4º, párrafo IV de la Constitución general de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto "establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias puedan disfrutar de viviendas dignas y decorosas".

Comprende ocho capítulos y sesenta y cuatro artículos, más dos transitorios.

A continuación transcribiremos los principales artículos de esta importante ley:

Artículo 2º Los instrumentos y apoyos a la vivienda que establece esta ley, comprenden:

- I. La programación y evaluación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que intervienen en la producción, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones del Gobierno Federal en materia de tierra para vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción de la vivienda urbana y rural;
- IV. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas;
- V. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria;
- VI. Las bases de coordinación y concertación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores privado y social, para el establecimiento del sistema nacional de vivienda.

Como se puede observar, por primera vez en nuestra legislación se visualiza el problema de la vivienda en forma unitaria, contemplando suelo urbano, materiales de construcción, créditos y participación de los grupos sociales (cooperativas de vivienda), y la concertación de las autoridades estatales y municipales.

Artículo 3º Los lineamientos de política general de las acciones en materia de vivienda a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se dirigirán a los siguientes objetivos:

- I. Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda que permitan beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;
- II. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

- III. La optimización de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;
- IV. Propiciar que la vivienda sea un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural a su medio;
- V. La canalización y diversificación de recursos para su mejor aprovechamiento a favor de los sectores de población más desprotegidos, a fin de lograr la máxima cobertura social;
- VI. Promover la participación activa y corresponsable de los sectores privado y social en las distintas acciones y programas habitacionales;
- VII. La utilización de la tierra para la vivienda con criterio de beneficio social, evitando su especulación, previendo su requerimiento y los medios y formas de acceso a la misma;
- VIII. La promoción y apoyo para reducir los costos de la vivienda y de sus materiales básicos;
- IX. La promoción de actitudes solidarias de la población ante el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda;
- X. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos;
- XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- XII. La promoción al sector privado, para que canalice sus recursos a la construcción de vivienda de interés social, y
- XIII. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores privado y social, tendente a la integración de un sistema nacional de vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.

Del texto antes transcrito se infiere que la administración pública y sus diversos organismos de gestión en materia de vivienda, deben articular sus acciones en forma coherente en el contexto del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, haciendo participar directamente tanto a los grupos sociales como a las instancias estatales y municipales.

ARTÍCULO 6º Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

- I. Formular y conducir la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal, así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen;
- II. Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal;
- III. Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la administración pública federal en las que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda;
- IV. Coordinar el sistema nacional de vivienda; en la forma en que se convenga con los gobiernos de los estados y los municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan;
- V. Vigilar, en el ámbito de su competencia, que las entidades del sector que coordina conduzcan sus actividades conforme a las disposiciones de esta ley y al programa sectorial de vivienda;
- VI. Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción e intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas generales que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de adquisición y enajenación de suelo, en los términos del capítulo tercero de este ordenamiento y demás aplicables;
- VII. Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario, para la producción y mejoramiento de vivienda;
- VIII. Formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia, incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas;
- IX. Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda, con sujeción a la Ley de Planeación y a la Ley de Información Estadística y Geográfica y a las normas que en la materia emita la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- X. Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda, y
- XI. Las demás que le señalen las leyes y el Ejecutivo Federal.

Del precepto anterior se desprende que la SEDUE pasa a tomar el control de ejecución directa del Programa Sectorial de la Vivienda, coordinando esta importante competencia con la Secretaría de Programación y Presupuesto y teniendo a su cargo, además, la tarea de establecer convenios de coordinación con las entidades federativas y municipios; asimismo, concertando con los grupos sociales y sector privado, programas de acción para el desarrollo de viviendas de interés social.

Completa el marco de competencia de esta Secretaría la aplicación de la Ley que comentamos, debiendo los organismos de gestión de la vivienda encuadrar sus acciones en los lineamientos que seguramente a nivel reglamentario deberá expedir esta dependencia en un futuro próximo.

ARTÍCULO 7º Las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través de:

- I. El Programa Sectorial de Vivienda;
- II. Los programas institucionales de las entidades de la administración pública federal que lleven a cabo acciones habitacionales, y
- III. Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.

La programación de las acciones públicas de vivienda se sujetarán a lo dispuesto en esta ley, en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo y será congruente con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación.

Este precepto pone de manifiesto la congruencia que debe existir entre el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación, el Programa Sectorial de Vivienda con la aplicación de esta Ley por parte de la SEDUE, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de los diversos órganos de gestión que actualmente operan en el sector de la vivienda.

Esta congruencia, si bien parte del Plan Nacional de Desarrollo, debe darse desde el municipio hacia arriba, de tal suerte que la iniciativa para la solución del problema habitacional, tenga concretamente como sujeto activo a los propios interesados, fomentando la autoconstrucción de viviendas.

ARTÍCULO 8º El Programa Sectorial de Vivienda será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados.

Dicha Secretaría, previo dictamen de la de Programación y Presupuesto, someterá el programa a la consideración del Ejecutivo Federal y una vez aprobado por éste, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos diarios de mayor circulación en el país, pudiendo publicarse en estos últimos, en forma abreviada. Asimismo, la citada dependencia mantendrá para consulta del público dicho programa sectorial.

Este precepto apunta a establecer una comunicación transparente entre las distintas instancias del Programa Sectorial de Vivienda y los grupos sociales interesados, obligando entonces a la SEDUE a publicar en el *Diario Oficial* los dictámenes en relación a los programas diseñados.

ARTÍCULO 10. Las acciones y lineamientos básicos que comprenda el

- I. Suelo para la vivienda;
- II. Producción y distribución de materiales de construcción;
- III. Producción y mejoramiento de la vivienda urbana;
- IV. Producción y mejoramiento de la vivienda rural y apoyo a las comunidades rurales para su desarrollo;
- V. Fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva;
- VI. Fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social;
- VII. La tipificación y aplicación de diseños en la construcción de vivienda, la coordinación modular de elementos y componentes y de espacios arquitectónicos y la aplicación de criterios ecotécnicos;
- VIII. La aplicación de recursos financieros;
- IX. Medidas de asistencia técnica, organización y capacitación social;
- X. Promoción y apoyo a los programas de vivienda de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Este artículo señala los elementos que integran el Programa Sectorial de Vivienda que debe armonizar con el Programa Sectorial de

Desarrollo Urbano, como elementos centrales. Ambos programas son dirigidos por la SEDUE.

Otros artículos importantes son el 19 (suelo y reservas territoriales), el 22 (diagnóstico de los requerimientos de tierra urbana para la vivienda), el 30 (declara de utilidad pública la producción y distribución de materiales para la construcción de viviendas), el 45 (política de créditos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el 49 (sociedades cooperativas de vivienda), el 57 (coordinación y concertación con los estados, municipios y sectores social y privado, respectivamente) y, finalmente, el 63 (participación de cámaras industriales, colegios profesionales y universidades en el Plan Sectorial de la Vivienda).

En síntesis, la Ley Federal de Vivienda establece:

1. El Plan Sectorial de la Vivienda;
2. La programación de los sectores federal, estatal y municipal en la ejecución de este Programa;
3. La centralización por parte de SEDUE del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano con el Programa Sectorial de la Vivienda;
4. La regulación y rectoría del Estado en los campos de producción y distribución de materiales para la construcción de viviendas;
5. La regulación de normas y tecnologías para la construcción de viviendas de interés social;
6. La nueva política de crédito para la vivienda;
7. El fomento de sociedades cooperativas de vivienda;
8. La coordinación con estados y municipios, y concertación con los sectores privado y social.

Consecuencia de estas importantes innovaciones legislativas es el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda dado a conocer el 24 de febrero de 1984 por el presidente De la Madrid, cuyos objetivos son: "Apoyar prioritariamente la vivienda popular progresiva; el aliento a la producción de sus insumos y a la construcción comunitaria y cooperativista; el aumento de la cobertura social de las inversiones públicas en vivienda; la mayor accesibilidad social a la vivienda y la mejora sustancial en la condición y calidad de vida de la población de escasos recursos".

Las metas de dicho Programa son: "Para 1984 las dependencias, entidades y organismos públicos de vivienda han programado una inversión de \$257 300 millones que representan cerca del 1% del producto interno bruto". Las líneas de acción apuntan a: vivienda termi-

nada, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda, parques de materiales, adquisición de tierras.

Dicho ambicioso Programa es el producto de los trabajos efectuados por la SEDUE, estrechamente coordinados con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Trabajo y Previsión Social, con la intervención de la Banca Nacional, del INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI y Fondo de Habitaciones Populares y del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.⁸⁸

5. Órganos de gestión paraestatal en materia de vivienda

1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Este Instituto está contemplado en la fracción XII del artículo 123, apartado "A", y tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de la Vivienda que se forma con las aportaciones que los patrones hacen para dar cumplimiento a la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

El Infonavit tiene la responsabilidad de operar un sistema de financiamiento que permita a los derechohabientes (trabajadores subordinados) obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por esos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad.

El Instituto está obligado a cuidar "de que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano" (artículo 4º).

El Infonavit es un organismo de gestiones tripartita creado mediante la Ley de Congreso (D.O. 24-IV-72).

2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El ISSSTE opera el sistema de seguridad social que previene la fracción XI del artículo 123 constitucional, apartado "B", y sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles (*Diario Oficial* 12-VIII-25). Esta institución, conforme a las bases constitucionales y a su ley (*Diario Oficial* 30-XII-59), tiene como uno de sus objetivos la venta o arrendamiento barato de viviendas a sus derechohabientes, así como el otor-

⁸⁸ Véase detalles del Programa en los principales periódicos de la República mexicana el día 24 de febrero de 1984.

gamiento de créditos blandos para la adquisición de terrenos para uso habitacional, para la compra de vivienda, su construcción, su mejoramiento o su redención.

La Ley del ISSSTE prevé que parte de sus reservas se inviertan en las operaciones citadas.

3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Este organismo (*Diario Oficial* 29-VI-76) cumple funciones habitacionales similares al ISSSTE, en beneficio de los miembros activos del ejército, fuerza aérea y armada.

4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

Se trata de una de las primeras instituciones de crédito que creó el Estado (7-XI-34). Su objetivo social es sumamente amplio: movilizar recursos a obras y servicios públicos —sobre todo municipales—; actuar como agente financiero del gobierno, fungir como asesor técnico del sector público y llevar a cabo proyectos de vivienda de interés social. En la realidad, el BANOBRAS es un banco de desarrollo municipal y urbano.

Este banco maneja el Fondo de Habitaciones Populares —fideicomiso, S. A. (D.O. 1-III-46)— que promueve la construcción de vivienda para ser adquirida por personas de ingresos medios.

5. Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda.

Este fideicomiso público —en el que figura el banco central como fiduciaria— coordina y vigila el programa financiero de la vivienda que en 1963 diseñó el ejecutivo federal para que en el marco del encaje legal la banca canalice recursos a la construcción y venta de vivienda de interés social, FOVI, aunque de manera marginal, actúa directamente en la construcción habitacional utilizando recursos fiscales o créditos externos.

Así, esta entidad se desempeña como promotor de vivienda y como órgano de dictamen, autorización y apoyo para que con recursos bancarios se financien promociones de terceros.

6. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Esta entidad paraestatal también participa en el Programa Financiero de Vivienda: es un fideicomiso público que tiene como fin garantizar a las instituciones bancarias acreditantes la recuperación de los créditos para vivienda que hayan otorgado; otorgar a esas instituciones garantías complementarias; compensar costos de manejo crediticio y apoyar, para efecto de liquidez, en caso de mora de los acreditados.

7. Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado.

El FOVISSSTE es un organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que maneja el fondo financiero que se forma con las aportaciones que realizan el Estado y los organismos descentralizados regulados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, para cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones a su personal.

El FOVISSSTE tiene funciones similares a las que ejerce el INFONAVIT y las prestaciones que otorga son distintas y adicionales a las que administra directamente el ISSSTE.

Este mecanismo se estableció en 1972 (*Diario Oficial* 28-XII-72).

8. Fondo de la Vivienda para los Miembros del Activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Este fondo —el tercero de los fondos de vivienda— tiene el mismo perfil que el FOVISSSTE. Es manejado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se integra con aportaciones estatales y otorga las prestaciones que tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT conceden (*D.O.* 28-XII-72).

9. Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero.

Este fideicomiso público fue constituido en acatamiento a un decreto presidencial (*D.O.* 21-VI-76) y tiene por finalidad servir de instrumento para la coordinación de los esfuerzos federales dirigidos al desarrollo económico y social de Acapulco. Esta localidad presenta numerosos y graves problemas urbanos motivados por su excesivo crecimiento demográfico y económico.

La principal tarea del fideicomiso es:

Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para el adecuado desarrollo de Acapulco y contraer los pasivos necesarios que para ello autorice la Secretaría de Programación y Presupuesto.

10. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas.

Esta entidad tiene fines semejantes a los que busca el fideicomiso público citado arriba y se creó en virtud del crecimiento acelerado que tiene la ciudad Lázaro Cárdenas, con motivo de los planes dirigidos a constituir la en un polo de desarrollo regional.

11. Fideicomisos para ciudades industriales.

Han sido constituidos más de quince fideicomisos públicos para llevar a cabo ciudades industriales en distintas localidades que conforme al Plan Nacional de Desarrollo Industrial tienen condiciones para registrar una evolución industrial significativa. El objeto principal de

estos fideicomisos es asegurar que las plantas industriales contarán con las facilidades necesarias y que no distorsionarán la estructura y desarrollo de las localidades.

Además, existe el fideicomiso para el estudio y el fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

12. Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.

A CORETT (D.O. 8-XI-74) su decreto de creación le confiere atribuciones para regularizar la tenencia de la tierra; programar espacios libres para el crecimiento urbanístico, promover la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, promover fraccionamientos urbanos y suburbanos, y suscribir escrituras y títulos de propiedad.

13. Comisiones de conurbación.

Los complejos que suscitan las conurbaciones que son de la competencia concurrente de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios han hecho necesario el establecimiento de entidades paraestatales *sui generis*: las comisiones de conurbación a las que se les encarga "la regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural" de las zonas conurbanas.

Estas entidades son organismos públicos de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del jefe del Ejecutivo federal.

Las comisiones elaboran el plan de ordenación de la zona conurbana; fomentan el aprovechamiento social de los elementos naturales; proponen programas para el desarrollo rural y urbano; promueven la coordinación de las obras federales y gestionan la compatibilidad de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Hasta la actualidad el presidente de la República ha establecido seis comisiones de conurbación.

E. EL DERECHO AMBIENTAL

En el contexto de la salud ambiental, y ante la gravedad de la situación que México enfrenta al respecto, se ha desarrollado un conjunto de disposiciones jurídicas de diversas jerarquías que dan sustento y legitimidad a un verdadero derecho ambiental mexicano.

Podemos definir a esta novel disciplina, conocida también como derecho ecológico, siguiendo a Raúl Brañes:

DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA QUE INCIDEN
EN MATERIA DE NORMAS Y TECNOLOGÍA Y SU INTERRELACIÓN
CON OTRAS LEYES

CUADRO RESUMEN

<i>Capítulos</i>	<i>Ley Federal de Vivienda</i>	<i>Reglamento Interior (art. 18)</i>	<i>Otras disposiciones</i>
I. Disposiciones generales	Art. 2° fracc. V, VI, VII, XIV	Fracc. I, V, VII, XIV	LP Art. 1° fracc. IV, V Art. 2° fracc. III
	Art. 3°	Fracc. IV, VII, IX	LGS Art. 118° fracc. II, III
	Art. 4° fracc. I, II, IV, VI Art. 6° fracc. II, VI, VII	Fracc. II, VII, VIII, IX Fracc. I, II, V	LP Art. 1° fracc. I, II
II. De la programación de las acciones públicas de vivienda	Art. 10° fracc. II, VI, VII	Fracc. V, VII, XI	LP Art. 16° fracc. I, III, V
	Art. 11° fracc. II, III, IV	Fracc. V, VIII, IX, XI	LP Art. 23°
	Art. 15° fracc. VI	Fracc. II	LP Art. 16° fracc. VII
	Art. 18°	Fracc. II	LP Art. 16° fracc. VII
III. Del suelo para la vivienda	Art. 21° fracc. II	Fracc. I	
IV. De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda	Art. 31°	Fracc. V	
	Art. 32°	Fracc. V, VII, IX	
	Art. 34°	Fracc. V	LP Art. 2° fracc. VI
	Art. 36°	Fracc. V, VII, IX	LP Art. 33

Capítulos	Ley Federal de Vivienda	Reglamento Interior (art. 18)	Otras disposiciones
V. De las normas y tecnología para la vivienda	Art. 38º	Fracc. I, II	_____
	Art. 39º	Fracc. IV, X	_____
	Art. 40º fracc. I, II, III, IV, V	Fracc. IV, XII	LGS Art. 118º fracc. II, III
	Art. 41º	Fracc. VI, VII	LRTT Art. 9º fracc. IV
	Art. 42º	Fracc. XIII	LP Art. 37º
			LNPM Art. 7º incisos b y d
		Art. 26º	
		Art. 29º fracc. I, II, III	
		Art. 35º	
		LRTT Art. 9º fracc. II	
		incisos a, c, d, f, g	
	Art. 43º	_____	
	Art. 44º	_____	
VI. Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda	Art. 45º	Fracc. XIV	_____
VII. De las sociedades cooperativas de vivienda	Art. 49º		LGSC Art. 1º fracc. I
	Art. 50º		Art. 21º incisos a, b y d
VIII. De la coordinación con los estados y municipios y concertación con los sectores social y privado	Art. 58º fracc. IV a VIII	Fracc. II y III (Art. 18)	LP Art. 34º fracc. I y V
	Art. 60º	Fracc. III	LP Art. 2º fracc. V
	Art. 61º fracc. I a VI		Art. 34º fracc. II
	Art. 64º fracc. I, II y III		LP Art. 38º

LP Ley de Planeación.
 LGS Ley General de Salud.
 LNPM Ley de Normas, Pesos y Medidas.

LGSC Ley General de Sociedades Cooperativas.
 LSRTT Ley sobre el Registro y la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.

Derecho ambiental como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.⁸⁹

Este derecho ambiental tiene su fundamento constitucional en el artículo 27 de la carta de Querétaro, al establecer la naturaleza derivada de la propiedad privada sobre tierras y aguas, siendo la nación la propietaria originaria de dichos recursos naturales.

Otro fundamento constitucional es la adición para la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1971.

Por otra parte, en el artículo 25 de la ley fundamental se menciona con ocasión de la economía mixta la expresión "cuidado del medio ambiente", con lo cual se legitima como valor a proteger por el sistema económico.

A nivel secundario el derecho ambiental está regulado por la nueva Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, por la Ley General de Salud (artículo 181-184 especialmente entre otros preceptos), la Ley Federal del Mar, Ley Federal de Pesca, Ley Federal de Turismo, Ley Forestal, Ley de Comercio Exterior (artículo 4o., fracciones IV, V y VI). A nivel internacional mención expresa merece el Acuerdo sobre Cooperación en Caso de Desastres Naturales suscrito entre México y Estados Unidos y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4-IV-81.

Finalmente, en 1983 los mismos gobiernos suscribieron el Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. Por último, el Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) establece bases de cooperación regional para casos de desastres naturales (D.O. 8-IV-76).

Como vemos, hay una abundante legislación sobre el derecho ambiental mexicano, siendo la Ley Ecológica de 1988 el código fundamental a la cual dedicamos las siguientes páginas de este volumen.

⁸⁹ Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Universo Veintiuno, 1987, p. 32.

1. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (D.O. 28-I-1988)

a) Objetivos de la Ley.⁹⁰

Los objetivos principales de la nueva ley ecológica son los siguientes:

- * Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación.
- * El ordenamiento ecológico.
- * La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- * La protección de las áreas naturales y, la flora y la fauna silvestres y acuáticas.
- * El aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
- * La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.
- * La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia.
- * La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad en las materias que regulan esta Ley.

b) Conceptos básicos

La presente Ley define algunos conceptos que es importante conocer a efecto de interpretarla correctamente; los más relevantes se exponen a continuación:

- * Ambiente: conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados.
- * Áreas naturales protegidas: zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre y que han quedado sujetas al régimen de protección.

⁹⁰ Resumen extraído de *IDC*, excelente publicación del Grupo Expansión, núm. 47, marzo, 1988.

- * **Aprovechamiento racional:** utilización de los elementos naturales, en forma que resulte eficiente, socialmente útil y procure su preservación y la del ambiente.
- * **Contaminación:** presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.
- * **Contaminante:** toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.
- * **Contingencia ambiental:** situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.
- * **Ecosistema:** unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.
- * **Desequilibrio ecológico:** 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.
- * **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.
- * **Residuos peligrosos:** aquellos residuos, en cualquier estado físico que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas, infecciosas o irritantes, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

c) Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Por virtud de la expedición de la Ley que se comenta, la Sedue adquirió las siguientes atribuciones:

- * Formular y conducir la política general de ecología.
- * Aplicar, en la esfera de su competencia, la Ley, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia.
- * Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordi-

- nándose, en su caso, con las demás dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencia.
- * Formular y desarrollar programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y propiciar el manejo integral de los recursos naturales.
 - * Programar el ordenamiento ecológico general del territorio del país, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades locales.
 - * Expedir las normas técnicas ecológicas que serán observadas en todo el territorio nacional.
 - * Formular los criterios ecológicos que deberán observarse en la aplicación de la política general de ecología; la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas; el aprovechamiento de los recursos naturales; el ordenamiento ecológico general del territorio; y la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo; con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias.
 - * Determinar la aplicación de tecnología que reduzca las emisiones contaminantes de vehículos automotores en coordinación con la Secofi y la Semip.
 - * Expedir las normas técnicas ecológicas que deberán incorporarse a las normas oficiales mexicanas que se establezcan para productos utilizados como combustibles o energéticos.
 - * Proponer al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen los efectos ecológicos de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas en coordinación con la SARH y la Secofi.
 - * Proponer al Ejecutivo Federal, la adopción de las medidas necesarias para la prevención y control de contingencias ambientales y aplicarlas en el ámbito de su competencia.

d) Comisión Nacional de Ecología

La Ley crea una nueva institución llamada Comisión Nacional de Ecología, que es un órgano permanente de coordinación intersecretarial y que fungirá además como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia.

La comisión analizará problemas y propondrá prioridades, programas y acciones ecológicas; en esta comisión podrán participar las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyas atribuciones tengan relación con el objeto propio de la Comisión. Serán invi-

tados para participar en la misma, representantes del sector privado, organizaciones civiles e instituciones educativas.

La Comisión presentará bianualmente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Sedue, un informe detallado de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente en el país.

e) Política ecológica

Tal y como lo dispone el presente ordenamiento, en la planeación nacional del desarrollo será considerada la política ecológica general que tendrá como instrumentos los siguientes:

- * Planeación ecológica.
- * Ordenamiento ecológico.
- * Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo.
- * Regulación ecológica de los asentamientos humanos.
- * Evaluación del impacto ambiental.
- * Normas técnicas ecológicas.
- * Medidas de protección de áreas naturales.
- * Investigación y educación ecológicas.
- * Información y vigilancia.

De estos instrumentos interesan para este análisis dos de ellos, específicamente, ya que tienen incidencia directa en la actividad empresarial.

En primer término, se cuenta la evaluación del impacto ambiental que se considerará para que el gobierno federal autorice la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la autoridad para proteger al ambiente. Asimismo, una vez otorgada la autorización deberán cumplirse los requisitos impuestos después de evaluar tal impacto que pudiera originar dichas actividades.

Bajo estas circunstancias, corresponde a la Sedue evaluar dicho impacto ambiental, particularmente tratándose de las siguientes materias:

- * Obra pública federal.
- * Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos.
- * Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad.

- * Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación.
- * Desarrollos turísticos federales.
- * Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos radiactivos.
- * Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración.

f) Normas técnicas ecológicas

El otro aspecto relevante de los instrumentos de esta política, son las normas técnicas ecológicas, conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Sedue, que establecen 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.

Cabe mencionar también que 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 fijen en las normas técnicas ecológicas aplicables.

g) Aprovechamiento racional de los elementos naturales

En este punto se prevén algunos aspectos trascendentes para la actividad empresarial, principalmente por lo que se refiere al otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales.

De entre estos recursos destacan el agua y el suelo.

De modo que para el aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos se considerarán los siguientes criterios:

- * Corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico.

- * El aprovechamiento de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos debe realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico.
- * Para el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y, el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos.

Estos criterios serán tomados en cuenta para el otorgamiento de concesiones, permisos, y en general toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales o la realización de actividades que afecten el ciclo hidrológico.

Por otra parte, para la protección y aprovechamiento del suelo se considerarán los siguientes criterios:

- * El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas.
- * El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva.
- * Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos.
- * La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración.

Los permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal considerarán estos criterios.

h) Protección de la atmósfera

Para la protección a la atmósfera se considerará que la calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país, así como que las emisiones de contaminantes de la atmósfera ya sea de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles deben ser reducidas y controladas para asegurar una calidad del aire adecuada.

De manera que para controlar, reducir o evitar la contaminación de la atmósfera la Sedue:

- * Expedirá, en coordinación con la Secretaría de Salud en lo referente a la salud humana, las normas técnicas ecológicas correspondientes.
- * Requerirá la instalación de equipos de control de emisiones a quienes realicen actividades contaminantes.
- * Expedirá las normas técnicas ecológicas para el establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire, así como para la certificación por la autoridad competente de los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera, provenientes de fuentes determinadas.
- * Expedirá en coordinación con el sector energético y la Secofi, las normas técnicas ecológicas que deberán ser observadas por la industria automotriz para reducir las emisiones de origen vehicular.

Con base en lo anterior, para el otorgamiento de estímulos fiscales, las autoridades competentes considerarán a quiénes:

- * Adquieran, instalen u operen equipo para el control de emisiones contaminantes a la atmósfera.
- * Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipo de filtrado, combustión, control y en general de tratamiento de emisiones que contaminen la atmósfera.
- * Realicen investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la generación de emisiones contaminantes.
- * Ubiquen o relocalicen sus instalaciones para evitar emisiones contaminantes en zonas urbanas.

Protección del agua.

Por lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación del agua se considerarán los siguientes criterios:

- * Su prevención es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país.
- * Corresponde al Estado y a la sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo.
- * El aprovechamiento del agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas.

- * Las aguas residuales de origen urbano deben recibir tratamiento previo a su descarga en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo.

En relación con la prevención y control de la contaminación del agua corresponde a la Sedue expedir en coordinación con la SARH, las normas técnicas para el vertimiento de aguas residuales en redes, colectoras, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua. También le corresponde emitir los criterios, lineamientos y condiciones que deban satisfacerse para regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales, a fin de evitar contaminación que afecte el equilibrio de los ecosistemas.

Asimismo la Sedue debe dictaminar las solicitudes de permisos para infiltrar o descargar aguas residuales en terrenos o cuerpos distintos de los alcantarillados, así como resolver sobre las solicitudes de autorización para el establecimiento de plantas de tratamiento de sus descargas conjuntas, cuando dichas descargas contaminantes provengan de dos o más instalaciones o industrias, tomando en consideración los criterios sanitarios de la Secretaría de Salud.

Por otra parte, a la Sedue compete, en coordinación con la SARH, emitir opinión a la que deberá sujetarse la programación y construcción de nuevas industrias que puedan producir descargas contaminantes de aguas residuales, así como de las obras e instalaciones conducentes a purificar las aguas residuales de procedencia industrial.

En este mismo sentido se indica que el otorgamiento de asignaciones, autorizaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas en actividades económicas susceptibles de contaminar dicho recurso, estará condicionado al tratamiento previo necesario de las aguas residuales que se produzcan.

La citada dependencia deberá resolver sobre las solicitudes de autorización para descargar aguas residuales, sustancias o cualquier otro tipo de residuos en aguas marinas, fijando en cada caso las normas técnicas ecológicas correspondientes.

También en relación a la contaminación del agua, quedan sujetas a regulación específica por virtud de esta Ley:

- * Las descargas de origen industrial.
- * Las descargas de origen municipal y su mezcla incontrolada con otras descargas.
- * Las descargas derivadas de actividades agropecuarias.

- * Las descargas de desechos, sustancias o residuos generados en las actividades de extracción de recursos no renovables.
- * La aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.
- * Las infiltraciones que afecten los mantos acuíferos.

En consecuencia, no podrán descargarse o infiltrarse en cualquier cuerpo o corriente de agua o en el suelo o subsuelo, aguas residuales que contengan contaminantes, sin previo tratamiento y el permiso o autorización de la dependencia competente.

Protección del suelo.

Por lo que hace a la prevención y contaminación del suelo, los criterios conducentes se aplicarán en la ordenación y regulación del desarrollo urbano, en la operación de los sistemas de limpia y de disposición final de residuos municipales en rellenos sanitarios, así como en el otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la operación e instalación de confinamientos o depósitos de residuos y para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

Por otro lado, quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas expedidas por la Sedue, que considerarán los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud.

i) Medidas de control y de seguridad

Inspección y vigilancia, las dependencias competentes podrán realizar, por conducto de personal autorizado, visitas de inspección, llevando dicho personal documentos oficiales que lo acrediten como tal, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada.

En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada, los hechos que se presenten durante la diligencia.

Concluida la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, firmándose posteriormente el acta por las personas que intervinieron en la diligencia y por dos testigos.

Cabe citar que el particular está obligado a permitir al personal autorizado el acceso al lugar sujeto a inspección, así como a proporcionar toda clase información que conduzca a la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales, mismas que será guardada por la autoridad con absoluta reserva, excepto en caso de requerimiento judicial.

Cuando el visitado obstaculice la inspección, la autoridad podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, en caso de que exista irregularidad, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, y para que dentro del término de diez días hábiles manifieste por escrito lo conducente y ofrezca las pruebas respectivas.

Una vez oído el presunto infractor, recibidas y desahogadas las pruebas, se procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado.

Elementos de la resolución administrativa. En la resolución citada se señalarán, o en su caso se adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste comunicará por escrito las medidas tomadas.

Medidas de seguridad. Por otra parte, cuando algún riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, la Sedue como medida de seguridad podrá ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes correspondientes y promover la ejecución ante la autoridad competente.

Sanciones administrativas. Las violaciones a las disposiciones de la presente Ley constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Sedue de la siguiente manera:

- * Multa por el equivalente de 20 a 20 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento de imponer la sanción.
- * Clausura temporal o definitiva, parcial o total.
- * Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Asimismo, cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación

o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.

Para la imposición de las sanciones por infracciones a la Ley Ecológica se considerará:

- * La gravedad de la infracción, tomando en cuenta principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos.
- * Las condiciones económicas del infractor.
- * La reincidencia, si la hubiere.

j) Recurso administrativo

Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la Ley que se analiza podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, a través del recurso administrativo de inconformidad, que se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiera dictado la resolución recurrida.

Elementos del recurso. En el escrito en el que se interponga el recurso se señalará:

- * El nombre y domicilio del recurrente.
- * La fecha en que tuvo conocimiento de la resolución recurrida.
- * El acto o resolución que se impugna.
- * Los agravios causados por la resolución o acto impugnado.
- * La determinación de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto.
- * Los documentos y demás medios ofrecidos como pruebas.
- * La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnada, previa a la comprobación de haber garantizado el interés fiscal en su caso.

Una vez admitido el recurso por la autoridad, ésta decretará la suspensión si fuese procedente y desahogará las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la admisión. Transcurrido el término para el desahogo de las pruebas, se dictará resolución en la que se confirme, modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido.

k) Delitos en materia ecológica

Este ordenamiento prevé diversas conductas consideradas como delictivas, a saber:

- * Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que, sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad aplicables a actividades industriales, comerciales y de servicios altamente riesgosas, realice, autorice u ordene la realización de tales actividades, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, o la fauna o los ecosistemas.

Si dichas actividades riesgosas se llevan a cabo en un centro de población se podrá elevar la pena hasta tres años más de prisión y la multa hasta 20 000 días de salario mínimo.

- * Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 1 000 a 20 000 días de salario mínimo, al que sin autorización de la Sedue o contraviniendo los términos en que ésta haya sido concedida, fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, recicle, recolecte, deseché, descargue, disponga, o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o sus elementos.

Igual pena se impondrá a quien contraviniendo los términos de la autorización respectiva, importe o exporte materiales o residuos peligrosos, como ya se mencionó.

- * Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 10 a 10 000 días de salario mínimo al que despidá o descargue en la atmósfera, o lo autorice o lo ordene, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños graves a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.
- * Se impondrá pena de tres meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10 000 días de salario mínimo, al que sin autorización descargue, deposite o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes

de agua, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más.

- * Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10 000 días de salario mínimo a quien rebasando los límites fijados en las normas técnicas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

2. *Reglamento en Materia de Impacto Ambiental (D.O. 7-VI-1988)*

Este Reglamento detalla el concepto de impacto ambiental establecido en ley ecológica y obliga a las personas naturales y morales que realicen obras o actividades que afecten los ecosistemas, a obtener de Sedue un dictamen o estudio de riesgo, señalando los procedimientos al respecto. El concepto integral que ahora se maneja incorpora la actividad pesquera, forestal y áreas naturales protegidas.

El capítulo VII del Reglamento se refiere a medidas de control y de seguridad y sanciones, y que el artículo 47 señala textualmente:

ARTÍCULO 47. Las infracciones de carácter administrativo a los preceptos de la Ley y el Reglamento, serán sancionadas por la Secretaría en asuntos de competencia federal conforme a lo que establece el Reglamento, con una o más de las siguientes sanciones:

- I. Multa por el equivalente de 20 a 20 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;
- II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total;
- III. Suspensión, revocación de la autorización en materia de impacto ambiental, otorgada para la realización de una obra o actividad de las previstas en los artículos 5o. y 36 del Reglamento, y
- IV. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Si una vez impuestas las sanciones a que se refieren los párrafos anteriores, y vencido el plazo en su caso concedido para subsanar la o las infracciones cometidas, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsistieran, podrán imponerse multas por cada día que trans-

curra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas que en estos casos se impongan, excedan de veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido.

En los casos en que el infractor solucionare la causa que dio origen al desequilibrio ecológico o deterioro al ambiente, la Secretaría podrá modificar o revocar la sanción impuesta.

3. *Otros proyectos de reglamentos en materia de impacto ambiental*

1. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas.

2. Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación Atmosférica.

3. Reglamento de Residuos Peligrosos.

4. Reglamento de Ruido y Vibraciones.

5. Reglamento de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

6. Reglamento del Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas.

7. Reglamento para el Manejo de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas.

8. Reglamento para el Manejo de Residuos de Lenta Degradación.

F. LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Entre las características de nuestra economía mixta, está la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de reglamentar la oferta de bienes y servicios que llegan a los consumidores. La protección al consumidor es una expresión de los derechos sociales que apunta a garantizar un mercado que equilibre en parte los intereses difusos del consumidor frente al poder, en algunos casos, monopólicos u oligopólicos, de proveedores de bienes y servicios (públicos y privados) que unidos a medios de comunicación de masas imponen conductas y orientan decisiones consumistas perjudiciales a la comunidad.

La protección del consumidor en nuestro derecho económico se encuentra regulada por los siguientes ordenamientos secundarios, de los cuales derivan acuerdos, reglamentos y decretos diversos:

1. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 20-XII-50) y su Reglamento (D.O. 10-I-51);
2. Ley Federal de Meteorología y Normalización (D.O. 26-I-88);
3. Ley General de Salud (D.O. 7-II-84);
4. Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (D.O. 28-I-88);
5. Ley Federal de Protección al Consumidor (22-XII-75);
6. Ley de Comercio Exterior (D.O. 27-I-86);
7. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional (D.O. 31-VIII-34) y sus reformas de (D.O. 15-I-1980).

1. *Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*

Esta Ley, de claro corte intervencionista, está encaminada a regular la intervención pública, encauzando jurídicamente los comportamientos de los operadores económicos hacia un mercado sano y reprimiendo los ilícitos que bajo fines de lucro puedan atentar contra la economía nacional y las grandes mayorías consumidoras.

Se califica como una ley de previsión que coloca al Ejecutivo Federal en posibilidad de controlar y regular precios y ofertas de productos esenciales para la población. Un buen ejemplo lo encontramos actualmente en que los artículos de la *canasta básica* están controlados sus precios máximos, vía control directo o vía registro de precios trimestrales, función ésta que cumple la Subsecretaría de Comercio Interior de la Secofi.

Además de las sanciones establecidas en el artículo 13 para la violación de disposiciones de la propia Ley o sus reglamentos, se concede acción pública para hacer las denuncias correspondientes (artículo 14). Quedando siempre el recurso administrativo de reconsideración (artículo 16).

Están sujetos a esta Ley quienes realicen actividades industriales o comerciales en la producción y distribución de:

1. Artículos de consumo generalizado;
2. Efectos de uso general para el vestido de la población del país;
3. Materias primas esenciales para la actividad industrial;
4. Productos de las industrias fundamentales;
5. Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;
6. En general, los productos que presenten renglones considerables de la actividad económica mexicana;

7. Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de dichas mercancías, y todos aquellos servicios que se refirieran a materias de interés público o beneficio general.

El 4 de enero de 1951 fue publicado en el *Diario Oficial* el primer decreto que especificó cuáles son las mercancías señaladas en forma general por el artículo 1o. de la Ley que comentamos, y a partir de entonces ha sido adicionado con mercancías que son consideradas de interés general.

Los artículos de la canasta básica en el contexto del Pacto de Solidaridad Económica son cerca de setenta, siendo los más representativos carne, leche, jabones, detergentes, zapatos, prendas de vestir, electricidad, teléfonos, tortilla, pan y transporte público incluyendo las gasolineras.

2. *Ley Federal de Protección al Consumidor (D.O. 5-II-1976 y 15-I-88)*

En el contexto de los derechos sociales, con respecto a la protección del derecho al consumo de los mexicanos, destaca la Ley Federal de Protección al Consumidor, del 22 de diciembre de 1975, y orientada a proteger y tutelar los derechos e intereses de todos los ciudadanos, con respecto al uso o disfrute de bienes y de la prestación de servicios.

A este conjunto de disposiciones de orden público o de interés social, el legislador lo calificó como irrenunciable por los consumidores, y lo define "aplicable, cualesquiera que sean las disposiciones establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario".

Asimismo, al precisarse que para los efectos del cumplimiento de esta Ley serán órganos auxiliares de la Secofin toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, se provee a la Ley de un espectro cierto y general de aplicación y vigencia.

Sin embargo, la globalidad de la Ley culmina cuando obliga al acatamiento de sus disposiciones no solamente a los comerciantes y prestadores de servicios, y a los industriales sino, lo que es particularmente importante, cuando incluye a las empresas de participación estatal, a los organismos descentralizados, así como a los órganos del Estado; estos últimos, en cuanto estén dedicados a actividades de producción, distribución, comercialización de bienes o prestación de servicios.

Recordando algo a lo que nos hemos referido al hablar de las formas exageradas de la publicidad como un medio para manipular la ca-

pacidad de selección y la necesidad real del ciudadano común (para llevarlo a comprar productos innecesarios o carentes de la calidad conteniente), la ley obliga a todo proveedor de bienes o servicios a informar con veracidad y certidumbre al consumidor, prohibiendo expresamente las formas de publicidad que induzcan a error en relación a los componentes, usos y propiedades de productos o servicios.

Para buscar el dinamismo que la Ley debe tener, en función de la naturaleza tan amplia de las relaciones que regula, faculta a la Secofi para vigilar todo lo relacionado con la composición, peso, propiedades, características, indicaciones para uso, presentación y conservación de productos que se ofertan, fijando las normas procedentes para cada caso.

De la misma forma le da competencia a esta dependencia, es decir, a la Secofin, para que ordene las modificaciones a los sistemas de venta de bienes, o a los de arrendamiento, para evitar prácticas contrarias al interés de la ciudadanía.

Imperativamente la Ley incide en el campo de los precios de los productos, particularmente en aquellos que son de consumo generalizado, así como en las tarifas de los servicios que reclaman los sectores mayoritarios.

En forma expresa rompe toda posibilidad de explotación mercantil a través de trueques o de ventas condicionadas, regulando aquellas modalidades de promoción especial de ventas, que conocemos como "ofertas".

Para evitar que tengan origen en la voracidad de comerciantes o intermediarios, o bien en la ignorancia o el aislamiento de los consumidores, todas las operaciones que impliquen crédito parcial o total, quedan sometidas a condiciones específicas, señalando sanciones importantes para quienes las violen, y confirmando la irrenunciabilidad del demandante de productos o servicios a la protección legal establecida. Los intereses y plazos quedan sujetos a modalidades que no hagan vulnerable la economía general, en función de las limitaciones de la mayoría social consumidora.

Los cargos máximos que deban hacerse al consumidor por contratos de crédito, como investigación, cobranza, quebrantos relativos a cuentas incobrables y administración de créditos, establece la Ley que deberán ser fijados por Secofin previa opinión de una comisión consultiva, que integrarán representantes del Banco de México, del Instituto Nacional del Consumidor, de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y de la Confederación de Cámaras de Comercio. Esta comisión, para emitir su opinión, tiene la oportunidad de

llevar a cabo un análisis general de las condiciones de la economía, ofreciendo información que siempre resultará útil para la decisión que la Secretaría de Comercio deba tomar.

En estas condiciones, resulta interesante destacar que la Ley estuyese que el interés moratorio no podrá exceder al fijado por ella, y cuando se haya omitido la fijación relativa, del 25% de los intereses ordinarios estipulados, es decir, de una cuarta parte de lo que importen los referidos intereses ordinarios.

De igual manera, estipula que los intereses se causarán sobre saldos insolutos, y que su pago deberá hacerse por periodos vencidos.

Los casos de compraventa en abonos de bienes, muebles o inmuebles, quedan comprendidos en la Ley y se fijan mecanismos para vigilar desde el cumplimiento de los mismos, hasta la disolución; o bien, los casos de incumplimiento por cualquiera de las partes, de manera que el daño que resulte no sea motivo de lesión o abuso.

El consumidor queda protegido por la Ley, en todos los casos en que se reduzcan la calidad y la cantidad de lo que creyó comprar, y para ello, la decisión de las autoridades tendrá como apoyo los mínimos y máximos de tolerancia que se establezcan previamente.

En el caso de bienes de uso continuado, que no respondan a las especificaciones ofrecidas, tanto en calidad de materiales como en funcionamiento específico, los consumidores tendrán derecho a la reparación gratuita, a la reposición, o bien a la devolución de su dinero sin descartar la posibilidad de indemnización, cuando se ha causado daño comprobable en sus intereses al consumidor.

Todos estos mecanismos de protección al consumidor no se agotan en plazos fatales, y en el caso de productos duraderos los fabricantes o productores quedan obligados a asegurar el suministro de partes y refacciones durante el lapso en que se fabriquen, y cuando se dejen de distribuir o vender, de manera que quien adquiere bienes de este tipo no quede expuesto a los avatares del juego mercantilista de oferta y demanda; o bien, al retiro del mercado de determinados artículos.

Esta reglamentación la hace extensiva la Ley al comercio de artículos importados, en plazos y condiciones que las autoridades competentes señalan y vigilan en su cumplimiento.

En la misma forma la prestación de servicios es motivo de reglamentación por lo que respecta a la mano de obra, al uso de refacciones e incluso en las tarifas correspondientes a una y a otras.

La Ley no será democrática en su aspecto de fondo, sino que tomará en cuenta el espíritu con el que debe prestarse todo servicio, o bien ofrecerse cualquier producto, que es el de buscar el servicio de la co-

munidad; de ahí se desprende que se cancele terminantemente cualquier intención o posibilidad discriminatoria.

Esta Ley, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora en el campo tan extenso y variado de las transacciones por adquisición de productos y servicios, en su capítulo octavo crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones específicas de autoridad, dando carácter de auxiliares de dicha Procuraduría a toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como a las organizaciones representativas de consumidores en términos de la reglamentación respectiva.

La Procuraduría Federal del Consumidor representa, de este modo, los intereses de la población consumidora tanto en lo individual como colectivamente, y lo mismo ante los proveedores de bienes y servicios como ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales.

Compete también a la Procuraduría, al mismo tiempo que proponer medidas encaminadas a proteger al sector de consumidores, proporcionar asesoría gratuita a los consumidores en lo particular, a través de sus organismos representativos.

También autoriza la Ley a la Procuraduría para denunciar, ante las autoridades a que corresponda intervenir, la violación de precios, normas de calidad, peso, medida y demás características, así como las prácticas monopólicas que tan gravemente perjudican a la comunidad.

La Procuraduría Federal del Consumidor queda facultada para conciliar controversias entre proveedores y consumidores, en general, y dicha acción arbitral, cuando esta Ley no contenga las disposiciones del caso, se realizará con apego a las disposiciones de la legislación ordinaria.

Si después de excitar a los que intervienen en el proceso de venta de productos y servicios, la Procuraduría no percibe que logre sus objetivos, deberá denunciar los hechos que constituyen delitos, faltas y omisiones, ante las autoridades correspondientes.

Asimismo, la Ley faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para que solicite a la autoridad competente, la regulación de la venta de productos o servicios cuyo empleo o uso sea pernicioso para la sociedad, y da carácter de interés social a las resoluciones que dicten a este respecto las autoridades que intervengan, incluso para los efectos de la Ley de Amparo vigente.

Los contratos, en todos sus órdenes, quedan sujetos a las previsiones de equidad que forman parte de nuestra legislación ordinaria.

Para cumplir con esta competencia, la Procuraduría Federal del Consumidor empleará, como medios de apremio, multas hasta de veinte mil pesos; auxilio de la fuerza pública; en caso de rebeldía, se hará valer la figura jurídica denominada "delitos en contra de la autoridad".

Con fecha 12 de enero de 1988 en el *Diario Oficial de la Federación* se publica un decreto por el cual se dota a la Procuraduría Federal del Consumidor de más autoridad reformando el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la propia ley de la materia.

Los artículos reformados del Código mencionado son el 444, 500, 504 y 961.

Por su parte el artículo 59 de la Ley Federal en la materia queda ahora su texto así:

ARTÍCULO 59. La Procuraduría Federal del Consumidor tiene las siguientes atribuciones:

I a VII...

VII. Procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores, conforme a los siguientes procedimientos:

a) al d)...

e) Los reconocimientos de los consumidores y proveedores de obligaciones a su cargo, y los ofrecimientos para cumplirlas, que consten por escrito y sean aceptados por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Tales reconocimientos y los laudos que dicte la mencionada Procuraduría, traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado.

f) al I)...

IX a XV...

Esta reforma constituye un avance fundamental, pues el carácter arbitral de la Procuraduría habría mostrado insuficiencias. Ahora, transformada en autoridad ejecutiva, en cuanto a sus resoluciones, a ejecutarse ante los tribunales competentes, jerarquiza enormemente el concepto mismo de protección efectiva a los consumidores.

La protección del consumidor y su legislación es de competencia de Secofi, según lo señalan los artículos 18 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, con fundamento en los artículos 73, fracción X y 89, fracción I de la Constitución federal.

En efecto, la fracción II del artículo 34 de ley mencionada expresa: "Se faculta a la Secretaría a regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios".

Según el Reglamento Interior de Secofi (D.O. 20-VIII-85), tanto la Dirección General de Desarrollo del Comercio Interior, como la Dirección General de Inspección y Vigilancia, son las dependencias que bajo la Subsecretaría de Comercio Interior, tienen competencia para proteger a los consumidores y aplicar las normas más importantes en la materia (Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, Ley de Atribuciones, Ley de Meteorología y Normalización, y la propia Ley de Protección al Consumidor).

3. *La protección del consumidor regulada por otras leyes*

Conviene señalar que la Ley General de Salud en su artículo 194 señala que la Secretaría de Salud tiene a su cargo: "El control sanitario del proceso de importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, medicamentos, estupefacientes, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas que constituyan riesgos para la salud, así como las materias primas que intervengan en su elaboración".

De los artículos 195 a 233 se desprenden las facultades de esa dependencia en materia de fiscalización y vigilancia sanitaria en función de los consumidores.

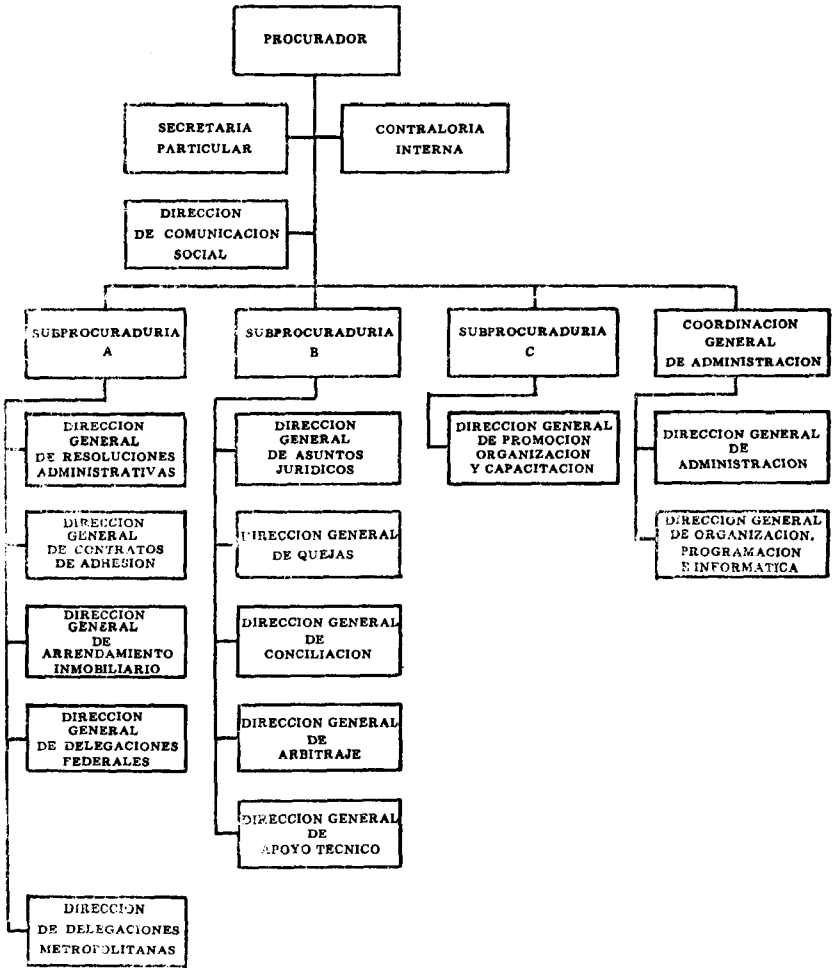
Por su parte, el artículo 4º, fracción VI de la Ley de Comercio Exterior, faculta a Secofi para restringir importaciones y exportaciones atentatorias a la salud pública.

La Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente también dedica artículos a la protección de los consumidores desde su propia perspectiva.

Concluimos este capítulo anexando un organigrama de funcionamiento de la PROFECO y cuadros estadísticos acerca de su actuación en sus doce años de existencia.

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR



TOTAL DE ASUNTOS INGRESADOS Y ATENDIDOS

<i>Año</i>	<i>Oficinas centrales</i>	<i>Delegaciones federales</i>	<i>Delegaciones metropolitanas</i>	<i>Total</i>
1976	105,161	109,454	—	214,615
1977	110,772	152,972	—	263,744
1978	151,058	177,331	—	328,389
1979	220,900	305,054	—	525,954
1980	298,852	412,701	—	711,553
1981	367,616	467,875	—	835,491
1982	408,853	588,350	—	997,203
1983	429,137	762,912	—	1'192,049
1984	343,210	911,679	3,340	1'258,229
1985	375,079	1'271,979	75,894	1'722,952
1986	427,864	1'415,689	145,309	1'988,862
1987	450,184	1'634,549	130,242	2'214,975
Total	3'688,686	8'210,545	354,785	12'254.016

LABOR ARBITRAL - ASUNTOS CONCLUIDOS

<i>Año</i>	<i>Oficinas centrales</i>	<i>Delegaciones federales</i>	<i>Total</i>
1976	342	166	508
1977	686	72	758
1978	926	243	1,169
1979	949	172	1,121
1980	802	244	1,046
1981	963	96	1,059
1982	874	163	1,037
1983	1,611	75	1,686
1984	1,553	180	1,733
1985	2,238	133	2,371
1986	1,001	964	1,965
1987	1,139	31	1,170
Total	13,084	2,539	15,623

CONTRATOS DE ADHESIÓN REQUERIDOS Y APROBADOS

<i>Año</i>	<i>Total</i>
1976	955
1977	155
1978	1,492
1979	665
1980	611
1981	458
1982	554
1983	322
1984	8,806
1985	560
1986	2,031
1987	4,071
Total	20,680