

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN MÉXICO

Adolfo JIMÉNEZ PEÑA

SUMARIO: Introducción. I. Antecedentes. II. El concepto de impacto ambiental y el de evaluación del impacto ambiental. III. Evolución normativa de la evaluación del impacto ambiental. IV. La evaluación del impacto ambiental en el marco de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 1. La evaluación del impacto ambiental como instrumento de la política ecológica. 2. La competencia de los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, en la evaluación del impacto ambiental. 3. La manifestación del impacto ambiental. 4. El estudio de riesgo. 5. El registro de prestadores de servicio que realizan estudios de impacto ambiental. 6. El derecho ciudadano a consultar los expedientes que integra la autoridad administrativa en materia de evaluación del impacto ambiental. V. El procedimiento administrativo para la evaluación del impacto ambiental: 1. El informe preventivo, etapa inicial en general del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. 2. Las diferentes modalidades de manifestación del impacto ambiental. 3. Elementos a considerar en la evaluación del impacto ambiental. 4. Las resoluciones administrativas en materia de impacto ambiental. 5. Las sanciones al incumplimiento o violación a la normatividad vigente en materia de impacto ambiental. Consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar, en términos generales, el régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental en México, y su relación con la industria petrolera mexicana.

Para ello, se ha estimado pertinente expresar algunos antecedentes de esta figura jurídica, básicamente lo relativo a su importancia y orígenes.

Se realiza el estudio de los conceptos elementales referidos a la materia y se describe brevemente la evolución de la figura en el marco de las leyes ambientales con que ha contado el país.

El estudio tiende a centrarse en las disposiciones que contempla la vigente Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) al respecto, no sin antes considerar la naturaleza jurídica y las características principales de este instrumento normativo.

Posteriormente, se aborda el procedimiento administrativo referido a la evaluación del impacto ambiental desde las disposiciones que contiene el reglamento sobre la materia, para concluir con apreciaciones generales producto de la investigación realizada.

La elaboración de este trabajo se vio motivada por tres factores primordiales: *a)* la importancia que reviste en la actualidad la atención de los problemas ambientales que aquejan a la humanidad en general y a la sociedad mexicana en lo particular, *b)* la casi inexistencia en México de estudios jurídicos dirigidos a divulgar, investigar y aportar, respecto de la protección al ambiente, desde el enfoque del derecho, entendido éste como un conjunto de reglas de conducta y como ciencia y *c)* la importancia de esta figura para la actividad petrolera en nuestro país.

Confiamos en que la trascendencia del tema, la rápida evolución de la legislación ambiental en el mundo, y el interés de la sociedad y de las autoridades competentes sobre estos temas, harán que la dedicación de nuestros investigadores y profesionales del derecho, se dirija, cada vez con mayor énfasis, al estudio de figuras como la evaluación del impacto ambiental, en particular, y al derecho ambiental en general.

Por lo pronto, queremos dejar patente nuestro interés sobre la materia con el testimonio que significa esta sencilla investigación, y agradecer a las instituciones que nos permiten dedicarnos a ello, en particular al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y a la Gerencia Jurídica de PEMEX.

I. ANTECEDENTES

Es importante señalar que el hecho de proteger y preservar la salud y el ambiente del pueblo mexicano, por sí mismo, es una empresa de elemental justicia, y de una condición propia de los seres vivos, que obviamente buscan la conservación de la especie.

Las autoridades gubernamentales, y en especial las federales, se han preocupado y actuado en consecuencia para lograr la preservación de la salud y del ambiente de la población del país.

Los términos calidad de vida, calidad ambiental, degradación e

impacto ambiental, etcétera, y toda la terminología "ambientalista" que actualmente impregna la vida social (y afecta a la esfera técnica) hay que entenderlos como indicadores de la existencia e implantación de una determinada ideología, que responde a la necesidad de un mecanismo actual de adaptación del sistema social a las condiciones ambientales.

La incidencia de las condiciones ambientales sobre la formación y evaluación de las diferentes formas y organizaciones son evidentes. Sin embargo, es importante señalar que la evolución organizativa y tecnológica del sistema social, generaron un alejamiento y olvido por parte de las autoridades respecto de las limitaciones ambientales, como si éstas no existieran o fueran fácilmente superables.

En este orden de ideas, la preocupación anteriormente citada se manifiesta a través de diversas leyes y ordenamientos legales, de observancia general, que implícita o explícitamente señalan la necesidad de preservar las condiciones mínimas que permitan garantizar, en la medida de lo posible, la salud de la población en su conjunto, bien sea considerando a ésta en lo particular, o bien, a través de la conservación del ambiente y de sus ecosistemas, a fin de mantener un adecuado equilibrio ecológico.

La atención del problema de la contaminación atmosférica fue advertido y atendido a partir del año de 1959, por la Dirección de Higiene Industrial de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y en la década de los sesenta, la misma Secretaría inició una serie de programas orientados al estudio del problema de la contaminación atmosférica. En los principios de la década de los sesenta se empieza a instrumentar con el Reglamento federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental originada por la emisión de humos y polvos; posteriormente, en enero de 1972, por decreto presidencial se constituye la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. La Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental fue publicada en el *Diario Oficial* de 12 de marzo de 1971, siendo esta Ley la primera que se aplicó en nuestro país con un carácter amplio en el rubro ambiental. Asimismo, ésta y sus disposiciones complementarias reglamentaron la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del ambiente.¹

"Posteriormente, el Ejecutivo federal tuvo a bien proponer al Con-

1 Athie Lambarri, Mauricio, Eugenio José H. Pérez, y María Elena Rodríguez D., *Manual de factores ambientales, "Factor aire"*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1982, pp. 72 y 73.

greso de la Unión la Ley Federal de Protección al Ambiente, entrando en vigencia el día 11 de febrero de 1982".² Esta ley fue creada con el objeto de resolver de manera eficaz los problemas ambientales; algunos aspectos destacados de este ordenamiento legal son los siguientes:

Considera la integración de áreas o regiones ecológicas para la conservación de los ecosistemas en peligro de destruirse; la protección de la calidad del aire; la protección de los suelos respecto a la erosión, sanidad, desertificación y de la urbanización; además, considera los efectos producidos por substancias químicas tóxicas y radioactivas, mismas que pueden modificar el clima en algunas regiones y provocar la desaparición o reducción de poblaciones de especies de la flora y la fauna.³

Finalmente, el 23 de diciembre de 1987, luego de considerar que la prevención y el control de los desequilibrios ecológicos y el deterioro del ambiente, son indispensables para preservar los recursos naturales de la nación y para asegurar el bienestar de la población, el Ejecutivo federal promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de enero de 1988.

Para efectos del tema que nos ocupa, la citada ley considera la evaluación del impacto ambiental como uno de los instrumentos más eficaces con que cuenta el Estado para la aplicación de la política general de ecología, la cual se refiere a todas aquellas obras o actividades de carácter público y privado que puedan causar desequilibrio ecológico y daño al ambiente.

La evaluación del impacto ambiental encuentra prevista su observancia en la LGEEPA a través de sus artículos 9º, fracción XII, 12, 28 y 29, en la inteligencia de que para efecto de su implementación se promulgó el Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental.

En este sentido, la actual normatividad considera que la prevención de los impactos ambientales son necesarios en programas de desarrollo pero, especialmente, en las grandes obras públicas o en las instalaciones industriales contaminantes, exigiendo, en consecuencia, un análisis anticipado de los proyectos de obras públicas y privadas, para conocer en qué medida inciden en el ambiente y, de esa forma, aplicar técnicas de control y protección para conservar el equilibrio ecológico del lugar donde se pretende construir y operar la obra o proyecto de estudio.

2 *Idem*, p. 73.

3 *Idem*, pp. 73 y 74.

En esta legislación se tiene presente que la naturaleza es dinámica, por lo que debe conocerse con gran precisión hasta qué punto pueden observarse las consecuencias negativas de la acción humana que se pretenda emprender, tales como la contaminación del aire, del agua o del suelo.

La ley y su respectivo reglamento, prevén los procedimientos administrativos con el objeto de regular las manifestaciones del impacto ambiental, en virtud de que su observancia es un punto trascendental dentro de la gestión ambiental.

Cabe señalar que las evaluaciones sobre el impacto ambiental vienen a significarse como todos aquellos estudios que se realizan para identificar e interpretar, así como prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos puedan causar a la salud y al bienestar humanos.

En este sentido y toda vez que la figura jurídica de la evaluación del impacto ambiental encuentra su origen en Estados Unidos, hemos considerado necesario para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, destacar el tratamiento jurídico administrativo que se da en dicho país a esta figura.

En virtud de su gran capacidad económica y tecnológica, Estados Unidos se ha constituido como la nación más avanzada en materia de impacto ambiental.

El impacto ambiental en este país se empieza a regular a raíz de la promulgación de su Ley nacional de política ambiental (NEPA, National Environmental Policy Act) de 1º de enero de 1970. Esta ley viene a significarse como la piedra angular de la política ambiental estadounidense.

Con este ordenamiento legal, Estados Unidos trata de solventar de manera eficaz y eficiente su problemática ambiental.

La ley de protección ambiental norteamericana, establece la obligatoriedad de las agencias federales y departamentos para que implanten mecanismos tendentes a mejorar sus planes y programas de desarrollo.

El objetivo fundamental de la citada ley estadounidense es lograr un desarrollo equilibrado de la población y los recursos; preservar el derecho de la sociedad estadounidense a un ambiente seguro y sano; proteger su patrimonio y reducir los efectos ambientales a largo plazo.

En el ámbito jurisdiccional, la aplicación de la ley se ha convertido para el gobierno de Estados Unidos en una obligación que persigue

mejorar sustancialmente el entorno bajo el cual se desenvuelve el pueblo estadounidense.

Existe dentro del ámbito de esta materia una institución de trascendencia significativa: el Consejo de Calidad Ambiental (Council of Environmental Quality, CEQ). Este organismo funge como coordinador y asesor en la rama ejecutiva del gobierno y está integrado por tres miembros, los cuales son designados por el presidente de Estados Unidos y tienen bajo su responsabilidad las siguientes funciones:

1. Preparación de una memoria anual sobre calidad ambiental.
2. Supervisión y análisis de la información concerniente a la situación actual y futura de la calidad ambiental.
3. Revisión y valoración de los programas federales y de aquellas actividades relacionadas con la política de la NEPA.
4. Recomendar al Presidente el desarrollo de todo tipo de acciones dentro de la política nacional, encaminadas a promover la mejora de la calidad ambiental.
5. Dirigir estudios, investigaciones y análisis relacionados con los sistemas ecológicos y de calidad ambiental.⁴

Así también se creó la Agencia de Protección del Medio Ambiente (Environmental Protection Agency, EPA) la que se encarga de la administración y ejecución de todos los programas federales para el control de la contaminación, y cuyo objetivo fundamental es "lograr, una buena calidad ambiental por medio de la reducción máxima de la contaminación, la conservación del equilibrio ecológico y la utilización racional de los recursos."⁵

En este sentido, dicho organismo viene a constituir el medio idóneo de carácter institucional para controlar, revisar y valorar las manifestaciones del impacto ambiental.

Destacan dentro de sus atribuciones las siguientes:

- "1. La responsabilidad administrativa y directiva sobre las manifestaciones de impacto ambiental.
2. La responsabilidad de emitir directrices para la preparación y revisión de estos dictámenes."⁶

4 *Estudio metodológico de las tecnologías de evaluación de impacto ambiental*, tomo 1, primera parte, *Problemática global*, México, Proteam, p. 41.

5 *Ibidem*, p. 43.

6 *Idem*, p. 44.

Dentro de las directrices y reglamentación emitidas por el Consejo de Calidad Ambiental, en materia de informes sobre impacto ambiental, en Estados Unidos, son actividades del gobierno federal, que requieren de una manifestación de impacto ambiental las siguientes:

1. Propuestas legislativas.
2. Edificación federal directa (tanto obras civiles como militares).
3. Asistencia financiera a otros niveles gubernamentales (especialmente para el caso de proyectos de ubicación específica).
4. Edificaciones estatales, locales o privadas a través de hipotecas federales y mecanismos similares.
5. Proyectos que requieren licencia o permiso especial del Gobierno Federal (como por ejemplo, tratamientos de residuos sólidos, desecados de zonas pantanosas).⁷

En noviembre de 1978 se emitió en Estados Unidos una nueva reglamentación para la manifestación de impacto ambiental, a través del Consejo de referencia, estableciendo lo siguiente:

- “1. Revisiones ambientales conjuntas federales-estatales, que evitará duplicidad de documentación.
2. Número máximo de páginas para los dictámenes sobre impacto ambiental, que evitará dispersión de la información.”⁸

Dentro de las innovaciones que presenta esta normatividad se establece lo siguiente:

1. Determinación de la extensión del informe.
2. Formato estándar para valorar los impactos ambientales.
3. Proceso de consulta previa a la decisión.
4. Documento de exposición sobre la decisión.
5. Un marco institucional global para la evaluación del impacto ambiental.⁹

Cabe hacer destacar que hasta la fecha se ha demostrado plenamente que el sistema creado por Estados Unidos para las manifestaciones de impacto ambiental ha sido positivo, en virtud de que ha contribui-

7 *Idem*, p. 45.

8 *Idem*, p. 47.

9 *Idem*, p. 48.

do de manera eficaz para la protección del ambiente, haciendo esta acción compatible con el desarrollo.

Asimismo, es importante señalar que desde el punto de vista jurídico existen estados de la Unión Americana que, independientemente de la normatividad federal, han creado su propia legislación en materia ambiental, exigiendo dentro de ella las correspondientes manifestaciones de impacto ambiental. Por lo que en este sistema jurídico existen dos tipos de evaluación sobre impacto: el federal y el estatal.

II. EL CONCEPTO DE IMPACTO AMBIENTAL Y EL DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Para conocer o lograr una idea clara acerca de lo que algo significa, parece que no es suficiente, cuando de conceptos jurídicos se trata, leer las definiciones que se contienen en las leyes, reglamentos y demás ordenamientos de semejante naturaleza. Esto obedece a que las disposiciones normativas, por lo regular, dan significado a varias de sus expresiones, dependiendo del objeto que al propio ordenamiento corresponde y no necesariamente porque gramaticalmente así se deba entender.

Antes de emprender la ardua labor de comprender los conceptos que se contienen en las normas, nos dedicaremos a analizar y razonar el significado real de la expresión, esto es, fuera del contexto jurídico, y tendremos la oportunidad de conocer con mayor claridad el sentido mismo de la regla de conducta.

Esta parte de la investigación se inicia haciendo referencia a lo que debemos entender por evaluación del impacto ambiental, que de hecho se reduce al estudio de las palabras impacto, ambiente y evaluación, desde el punto de vista gramatical, para después proceder a su correspondiente estudio legal.

Martín Alonso, en su obra *Enciclopedia del idioma*¹⁰ señala que la palabra impacto proviene del latín *impactus*, de género masculino y tiene tres acepciones o significados, a saber: 1. "Choque de un proyectil en el blanco. 2. Hueco o señal que en él deja. 3. Cosa introducida en alguna parte y que origina enfermedad..."

10 Madrid, Ed. Aguilar, 1988, p. 2347.

En sentido figurado, el vocablo impacto suele ser utilizado como sinónimo de repercusión y de efecto.¹¹

Del término ambiente, señala el autor citado,¹² que proviene del latín *ambiens, ambientis* y que significa lo que cerca o rodea; de *ambire*, rodear, entre otras acepciones.

No se puede pasar por alto que el término ambiente ha sido sujeto de múltiples interpretaciones, que se diferencian, unas de otras, dependiendo del factor, aspecto o elemento que quien la elabora pretende destacar.

Por ejemplo, Vicente Sánchez entiende al ambiente como: "el conjunto de elementos naturales, biológicos y físico-químicos que rodean al hombre, así como las características que lo relacionen con los demás seres humanos",¹³ mientras que Francisco Székely señala que para definir ampliamente al ambiente, se debe considerar, además de la contaminación del medio físico,

Aquellos problemas relacionados con la utilización de los recursos naturales, con la distribución de la población en el territorio (asentamientos humanos), con el crecimiento económico industrial, con los efectos en el equilibrio del ecosistema, y principalmente con el peor de todos los problemas ambientales: la miseria.¹⁴

Respecto del término evaluación, Martín Alonso nos dice que proviene de evaluar, que a su vez se deriva del verbo transitivo valorar, mismo que es empleado para "Señalar a una cosa el valor correspondiente a su estimación..." (*Idem*, p. 1920).

Con los elementos obtenidos, es posible conjeturar que por impacto ambiental podemos entender a los efectos que se producen a lo que nos rodea y, por evaluación del impacto ambiental, la valoración de dichos efectos.

Pero vayamos al campo normativo, objeto de este estudio, y apliquemos los razonamientos ya obtenidos, mismos que nos permitirán comprender con mayor claridad la naturaleza jurídica de la evaluación de impacto ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), vigente en México desde el 1º de marzo de 1988, señala en

11 *Diccionario práctico Larousse*, México, 1983, p. 290.

12 *Op. cit.*, *supra* nota 12, p. 310.

13 Sánchez, Vicente, "Los problemas ambientales de América Latina", *Medio Ambiente en México y América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen. 1978, p. 13.

14 *Ibidem*, p. 26.

su artículo 3º, fracción XVII, que para los efectos de la misma ley, se entiende por impacto ambiental la "Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza".

Esto es, a la mencionada ley le interesa regular las modificaciones que produzca el hombre al ambiente, genéricamente hablando, y como sujeto de derechos y obligaciones por lo cual no consideraremos a la naturaleza como modificadora, por razones obvias.

Pero hay que destacar que por ambiente la ley no se refiere en lo general a lo que nos rodea, gramaticalmente hablando, sino al "...conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en el espacio y tiempo determinados", pues así se desprende de su artículo 3º, fracción I, que da a entender, para los efectos de la ley, lo que es ambiente.

Resumiendo esta parte, podemos afirmar que, desde el punto de vista legal, se debe entender como impacto ambiental la modificación que como consecuencia de la acción del hombre sufren los elementos naturales y aquellos inducidos por él mismo.

Ahora bien, ¿toda modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre está sujeta a regulación jurídica?

En realidad no, porque el artículo 28 de la LGEEPA condiciona a que la realización de obras y actividades, públicas o privadas, que puedan producir impactos ambientales, requiere de la obtención previa de una autorización oficial, pero siempre que dichos impactos resulten en verdaderos desequilibrios ecológicos.

Esto es, no basta que la acción del hombre produzca modificaciones ambientales para que se vea sujeta a los condicionamientos de la ley, sino que se requerirá, además, que exista la posibilidad de que con dicha acción se produzcan desequilibrios ecológicos o, en su defecto, como lo señala la ley en el mismo artículo 28, que se puedan rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas.

Es curioso que conteniendo la LGEEPA una sección referente a la evaluación del impacto ambiental, no contenga la definición correspondiente. Sin embargo, no es complejo llegar a esta definición cuando se sabe que evaluar es valorar y que las obras y actividades que produzcan desequilibrio ecológico requieren de autorización previa.

La evaluación del impacto ambiental, es la acción que compete desarrollar a la autoridad con capacidad jurídica para autorizar la realización de las obras y actividades que puedan producir desequili-

brios ecológicos o rebasar los límites y condiciones que se establezcan en las disposiciones complementarias de la ley.

Esto significa que la evaluación del impacto ambiental es un acto de autoridad mediante el cual se valoran las modificaciones que alguna obra o actividad pueda producir en el ambiente para el solo efecto de permitir o negar la posibilidad jurídica de su realización.

Estos conceptos se encuentran contenidos en el artículo 3º fracción XVIII que establece como manifestación de impacto ambiental: "El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo".

III. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Si bien es cierto que en México desde finales de la década de los setenta hemos contado con instituciones públicas y privadas que desarrollan trabajos de evaluación del impacto ambiental, también lo es, que en el aspecto normativo, es hasta la aparición de la Ley federal de protección al ambiente ¹⁵ cuando encontramos contemplada como figura jurídica a dicha evaluación.

La Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, ¹⁶ primer instrumento jurídico de ese tipo en el país, no contenía el mecanismo preventivo del impacto ambiental; sin embargo, contemplaba algo semejante, pero referido a la protección de los suelos. Efectivamente, el artículo 28 de este ordenamiento prescribía que:

la utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, deberán realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dicte el Ejecutivo federal..., las obras e instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a la aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto de las dependencias a que se refiere esta Ley, a fin de evitar la contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos.

La disposición legal transcrita, a la abrogación de la Ley que la

15 Artículo 7º.

16 Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 12 de marzo de 1971.

contenía, se incorporó a la, en ese entonces, nueva Ley federal de protección al ambiente, regulando por separado lo concerniente a la evaluación del impacto ambiental.

El artículo 7º de la Ley federal de protección al ambiente ordenaba que la evaluación del impacto ambiental debería aplicarse a "los proyectos de obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsibles marcados en los reglamentos y normas respectivas...".

Como seguramente se apreciará, después de la lectura del siguiente apartado de este trabajo, desde la Ley federal de protección al ambiente estaba delineado al perfil jurídico de la evaluación del impacto ambiental, sin embargo, su manejo era incompleto y presentaba algunas deficiencias, mismas que en su oportunidad fueron detectadas y que a continuación me permito transcribir:

La evaluación del impacto ambiental es un mecanismo preventivo fundamental para la Protección del Ambiente, no obstante sus eventuales inconvenientes. Sin embargo, la manera como fue incorporada en la Ley federal de protección al ambiente es criticable, no sólo por la poca claridad del precepto, sino también por sus insuficiencias.¹⁷

Por otra parte, el precepto carece de la reglamentación necesaria para su aplicación, de acuerdo con nuestra interpretación, está limitada por la inexistencia de muchos de los estándares que se requerirían para una evaluación del impacto ambiental.¹⁸

El mantenimiento de este mecanismo preventivo para la protección del ambiente exige una reforma significativa del artículo 7º de la Ley, que establezca las garantías necesarias, para la administración y los administrados, respecto de un procedimiento confiable, expedito y eficaz de evaluación del impacto ambiental. Pero esta reforma no tendría sentido si, paralelamente, no se reglamentara la aplicación del precepto y, sobre todo, no se establecieran los estándares necesarios para que, en todos los casos, la evaluación se hiciera conforme a parámetros conocidos y de observancia general.¹⁹

Actualmente, la figura jurídica de la evaluación del impacto ambiental se encuentra regulada por la LGEEPA, la cual cuenta con un reglamento en materia de impacto ambiental y ya se han emitido gran cantidad de normas técnicas que complementan la aplicación de las

17 Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*. México, Ed. Universo Veintiuno, 1987, p. 120.

18 *Ibidem*, p. 121.

19 *Ibidem*.

disposiciones jurídicas en este campo, por lo que a continuación procederemos al análisis correspondiente.

IV. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1988, y entró en vigor el primero de marzo de ese año. Este ordenamiento es el marco jurídico de la protección al ambiente en la República mexicana y tiene por objeto, según su artículo 1º, establecer las bases para la prevención, restauración y mejoramiento del ambiente; la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia, y la coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento, entre otros aspectos relevantes.

Este ordenamiento fue precedido por la Ley federal de protección al ambiente, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 11 de enero de 1982, que abrogó a la Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, de 12 de marzo de 1971.

La complejidad de la atención a la problemática ambiental, el contexto socioeconómico imperante en el país y la acelerada evolución de las teorías referentes al adecuado ejercicio de la administración pública, son el marco motivador del contenido y dirección de la ley que se comenta.

Dichos elementos nos permiten señalar como algunas de sus principales características, a las siguientes:

Primero. Esta dirigida a organizar el funcionamiento de las diversas instancias administrativas encargadas de controlar los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente, a través de:

a) Involucrar a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, en la atención del deterioro ambiental y la preservación del equilibrio de los ecosistemas;

b) Distribuir la competencia en la materia entre dichos órdenes de gobierno, de manera que, sin contravenir las disposiciones constitucionales y los demás preceptos jurídicos relacionados, éstos puedan ejer-

cer actos de autoridad y realizar acciones para la protección de los ecosistemas y la prevención y control de la contaminación ambiental, y

c) Establecer mecanismos jurídicos de coordinación que permitan la acción conjunta de los órganos administrativos facultados en estas materias, ya sea hacia adentro de un determinado orden de gobierno o por la combinación de acciones conjuntas de órganos facultados, pero de diferentes ámbitos de competencia.

Segundo. Busca la corresponsabilidad de la sociedad en general, estableciendo la posibilidad jurídica de que el órgano administrativo facultado en la materia convenga con los particulares interesados, la realización o ejecución de las acciones programadas para dar atención a la problemática ambiental y que son responsabilidad del órgano de autoridad.

Tercero. Es eminentemente preventiva, porque gran parte de su contenido consiste en establecer figuras jurídicas que den oportunidad a la autoridad competente de conocer los posibles efectos que se producirían de realizarse determinadas actividades, para dejarla en posibilidad de establecer modalidades a la ejecución de las mismas o, en caso extremo, de negar la procedencia de su realización.

Cuarto. Es programática, porque el funcionamiento de las instancias administrativas facultadas en la materia lo sujeta a la elaboración de programas que contendrán los elementos y parámetros dentro de los cuales se deberán conducir los órganos competentes.

Quinto. Se inclina más por conducir la acción de las autoridades involucradas que por imponer restricciones a las actividades de los particulares. Esto es, se caracteriza por ser orgánica.

Hasta antes de la iniciación de la vigencia de la LGEEPA, la protección del equilibrio de los ecosistemas y la preservación de la calidad del ambiente estaba reservada a la Federación, existiendo la posibilidad para los estados y los municipios de participar como autoridades auxiliares, pero siempre que la Federación lo considerara necesario.

Esta situación, como es de notarse, se convirtió en un verdadero obstáculo para la toma de decisiones acordes con las condiciones ambientales de cada región. Los estados y los municipios, autoridades estrechamente relacionadas con la problemática ambiental imperante en sus territorios, quedaron jurídicamente imposibilitadas para ejercer acciones de protección ambiental y, en aquellos pocos casos en que contaban con facultades éstas debían ajustarse a criterios surgidos de

la autoridad federal que, en la gran mayoría de los casos, consistían en apreciaciones teóricas fuertemente caracterizadas con las ideas del funcionario público federal a quien correspondía decidir acerca de lo que se debía hacer en materia ambiental dentro de un determinado territorio.

Por otra parte, la carencia de recursos de la Federación y su desvinculación en esta materia con los estados y municipios, propiciaba la aplicación de medidas proteccionistas que, a pesar de la buena voluntad que les caracterizó, no resultaron, en algunos casos, eficaces en la atención del problema.

Además y debido a lo reciente de la aplicación en el país de políticas en materia ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo, se presentaron algunos casos de desvinculación entre los órganos administrativos facultados para regular el desarrollo de la actividad productiva y aquel competente para aplicar las directrices en materia ambiental que generó obstáculos tanto para los primeros como para este último, debido a que, mientras existía la firme convicción de que al requerir el país mayores recursos para reactivar el desarrollo económico se apoyó fuertemente las actividades productivas sin prever en forma expresa sus efectos al ambiente, lo cual dificultaba las acciones del órgano administrativo que tenía como función detener el deterioro del ambiente.

Otro fenómeno que obstaculizaba el ejercicio de acciones de protección al ambiente, consistía en que la responsabilidad de las mismas correspondía exclusivamente a la autoridad, sin que existiera la posibilidad jurídica expresa de que la sociedad participara en la atención de tan agudo problema.

Es necesario señalar que las disposiciones jurídicas antecesoras de la ley vigente tuvieron una clara inclinación a sancionar las conductas que afectaran gravemente la calidad del ambiente y a ordenar la ejecución de acciones de restauración, lo que las ubicaba como normas correctivas. Se combinaban prohibiciones, con normas promotoras lo que anulaba la aplicación.

Todas estas argumentaciones nos permiten percibir la naturaleza jurídica de las disposiciones de la LGEEPA.

Este ordenamiento es el inicio de un proceso de atención a la problemática ambiental en México que busca, mediante los canales de la coordinación, la concertación, la inducción y la programación, recobrar la estabilidad del equilibrio de los ecosistemas, prever los efectos de la actividad productiva en el ambiente, conscientizar a la sociedad

en general acerca de la importancia y necesidad de vivir en un ambiente sano y de que su participación es fundamental para lograr positivamente los planes y programas.

Este moderno esquema regulatorio está siendo complementado por diversas normas reglamentarias que buscan hacer más ejecutivas las disposiciones en materia ambiental, no obstante, en la medida en que vayan operando, se tendrán que ir adecuando a la realidad cambiante, por lo que podemos considerar al derecho ambiental como de gran dinamismo y por ello de adecuación permanente de las normas con la realidad.

Ahora bien, a fin de comprender con mayor claridad la naturaleza jurídica del multicitado ordenamiento jurídico, expresaremos brevemente algunas reflexiones en torno a la concurrencia y a la coordinación en materia ambiental.

En nuestro idioma, concurrentes son dos o más acciones que coinciden en el mismo objeto.

Es por ello que se ha considerado que, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere al término "concurrencia", éste debe entenderse como coincidencia que, jurídicamente, el maestro Tena Ramírez interpreta como una excepción "al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones".²⁰

Para Ruiz Massieu²¹ normalmente el constituyente determina las facultades que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno, pero, en el caso de la concurrencia, queda la posibilidad jurídica para que el Congreso de la Unión determine la competencia a través de la ley secundaria.

Las facultades coincidentes, según lo expuesto por Carpizo, pueden ser amplias o restringidas, esto es, que no se faculte a un orden en específico para que determine las bases de la coincidencia, o, en sentido restringido, que se determine a quién corresponderá definir tales bases.²²

En consecuencia, podemos definir a las facultades concurrentes dentro del derecho mexicano, aquellas que por disposición constitu-

20 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 122.

21 Ruiz Massieu, José Francisco, "El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho de protección a la salud", Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 421.

22 *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, tomo IV, p. 182.

cional corresponde ejercer tanto a la Federación como a los estados y municipios, dentro de sus respectivas esferas de competencia, conforme a las bases que determine la propia Constitución o las leyes secundarias.

Esta concurrencia se encuentra prevista por el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus características principales son las siguientes:

1. Se refiere a facultades coincidentes en sentido restringido, en virtud de que se faculta al Congreso federal para determinar las bases sobre las cuales se ejercerán dichas facultades, esto es, el Congreso determinará qué acciones en esta materia desempeñarán los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

2. Por otra parte, y no obstante lo expuesto en el numeral anterior, las bases que expida el Congreso federal como legislatura ordinaria, deben observar la distribución de competencias que prevé para los tres órdenes de gobierno la propia Constitución federal.

A nuestro parecer, y en relación con la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, estimamos que ésta encuentra su soporte constitucional en el artículo 116, fracción VI, de dicho ordenamiento.

La doctrina ha considerado que el referido precepto constitucional es el fundamento necesario para la celebración de los convenios únicos de desarrollo a que se refiere el artículo 22 de la Ley orgánica de la administración pública federal.

En términos del artículo 7º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, existe la posibilidad de que el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) celebre acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y con su participación, con los municipios, luego de satisfacer las formalidades legales que en cada caso procedan, para que realicen acciones en las materias objeto de la ley.

Como podrá notarse la expresión acuerdo de coordinación a que se refiere la citada ley coincide con el sentido de las expresiones empleadas tanto por el artículo 116, fracción VI, de la Constitución, como por la referida por el artículo 22 de la Ley orgánica de la administración pública federal, básicamente porque se refieren a la realización de acciones competencia de la Federación, pero dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales.

En consecuencia, podemos definir a los acuerdos de coordinación, previstos por la ley ecológica, como los instrumentos administrativos

por medio de los cuales los gobiernos de las entidades federativas y los municipios estarán en posibilidad de realizar las acciones que son de la competencia de la Federación en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Con respecto a los alcances de los referidos acuerdos de coordinación, éstos pueden darse de dos maneras: 1. Como la mera realización de acciones propias de un órgano de autoridad y que no trascienden a la esfera jurídica de los particulares y 2. Cuando se trata de acciones que al ser ejecutadas se afecta a dicha esfera jurídica.

En el primer caso, que a nuestro parecer consiste en la naturaleza jurídica en la coordinación, se busca la participación de los tres órdenes de gobierno o la asunción por parte de uno de ellos, de las acciones que corresponden a otro, de manera que se logre la efectividad de las prácticas administrativas que se requiera realizar.

En este caso, por diversos factores, como lo pueden ser: que tanto los gobiernos estatales como los municipales tienen un mayor acercamiento con la problemática ecológica y ambiental que se presenta en sus territorios, porque de igual forma hay una relación estrecha con las poblaciones que producen y se ven afectadas por el deterioro ambiental, y porque resulta menos costoso que las autoridades locales realicen en forma directa las acciones necesarias para prevenir y controlar el deterioro ambiental, que si la Federación invirtiera mayores recursos en implementar su infraestructura al respecto.

En el segundo caso, esto es, cuando la coordinación implica la asunción de funciones que, al ser ejercidas, afectan la esfera jurídica de los particulares, estimamos que rebasa con mucho al supuesto constitucional que da soporte a la coordinación, toda vez que el principio constitucional previsto por el artículo 124 determina que cuando alguna facultad esté concedida a la Federación por ese solo hecho se entiende no permitida a las entidades federativas.

Esta situación analizada en el contexto de la ley ecológica nos permite argumentar que la coordinación en materia ambiental, prevista por la propia ley, no puede implicar la realización de acciones que al ser ejercidas afecten la esfera jurídica de los particulares.

A mayor abundamiento, cabe destacar que los convenios únicos de desarrollo previstos por la Ley de planeación, sujetan a la coordinación de acciones en el sentido de que se refiere a las contempladas por los planes y programas del gobierno federal y no lo hace extensivo para facultades que por ley corresponde a los órganos de autoridad federales.

Inclusive, estimamos que de no ser así, se violarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en la Constitución, ya que una autoridad administrativa no puede distribuir competencias, facultad exclusiva del Congreso de la Unión, máxime si nos referimos a la concurrencia en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Para el caso que nos ocupa, PEMEX, al ser un organismo público descentralizado, tiene ambas posibilidades como parte de la administración de un bien propiedad de la nación y como particular que lleva a cabo acciones en este sentido.

1. *La evaluación del impacto ambiental como instrumento de la política ecológica*

La lectura de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el medio ambiente humano permite comprobar que, por lo menos siete de los veintiséis principios que contiene, se refieren a la necesidad de planificar para evitar y resolver problemas ambientales. Varios otros principios y muchas de las recomendaciones del plan de acción que aprueba la Conferencia, se refieren indirectamente o implican de manera clara la necesidad de alguna forma de planificación.²³

La legislación ambiental mexicana ha retomado los principales principios y recomendaciones citadas, ordenando que las acciones que corran a cargo de las autoridades competentes en esta materia se ajusten a un proceso de planeación, para lo cual define los principios de la política ecológica y a ésta la dota de una serie de instrumentos para atender y llegar al objeto que es la protección al ambiente.²⁴

Dichos instrumentos son los siguientes:

1. La planeación ecológica;
2. El ordenamiento ecológico;
3. Los criterios ecológicos en la promoción del desarrollo;
4. La regulación ecológica de los asentamientos humanos;
5. La evaluación del impacto ambiental;

²³ *Diez años después de Estocolmo*, Madrid, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, 1983, p. 223.

²⁴ Título primero, capítulo V.

6. Las normas técnicas ecológicas;
7. Las medidas de protección de áreas naturales;
8. La investigación y educación ecológicas, y
9. La información y vigilancia.

Si a la política ecológica la podemos definir como la serie de acciones en que se autodefine el órgano de autoridad para preservar y restaurar el equilibrio de los ecosistemas, a los instrumentos de la política ecológica, los podemos entender como los mecanismos y vías para lograr el objeto de la política ecológica.

Luego entonces, la evaluación del impacto ambiental es un mecanismo mediante el cual se trata de lograr el objeto de la política ecológica, esto es, la protección al ambiente.

2. *La competencia de los órdenes de gobierno, federal estatal y municipal, en la evaluación del impacto ambiental*

Un tema que ha despertado inquietudes entre los estudiosos del derecho ambiental mexicano, es el referente a la forma en que se distribuyen atribuciones en esta materia entre la Federación, los estados y los municipios.

La mencionada forma de distribución de atribuciones es a través de la figura jurídica denominada *conurrencia*, misma que encuentra sustento en el artículo 73, fracción XXIX, G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso federal para legislar al respecto.

La crítica consiste en que se ha estimado inapropiado que el Poder Legislativo, con el carácter de legislador ordinario, distribuya atribuciones entre órdenes de gobierno, siendo que tal distribución debería estar contemplada en la propia Constitución federal. Sin embargo, al emitirse la LGEEPA se mantuvo en todo su contenido que las atribuciones que correspondan a cada orden de gobierno se ejercerían con base en el ámbito competencial que a cada uno corresponda, con lo cual se buscó no incurrir en inconstitucionalidad.²⁵

En el caso concreto de la evaluación del impacto ambiental, empleando la fórmula que se contiene en el artículo 124 constitucional, se procedió a determinar las obras y las acciones que correspondería evaluar a la autoridad federal, con la indicación de que las obras y

²⁵ Artículo 4º.

actividades que no quedaron contempladas en ese listado se entenderían como reservadas a los estados y municipios.

Conforme al artículo 5º, fracción IV, de la LGEEPA "las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal" se consideran como asuntos de alcance general en la nación y de interés de la Federación. Por ello la evaluación de impacto ambiental para la industria petrolera es de jurisdicción federal.

3. *La manifestación del impacto ambiental*

Con anterioridad se ha señalado que por evaluación del impacto ambiental se puede entender al resultado de los estudios encaminados a identificar, predecir, interpretar y prevenir las consecuencias o los efectos que determinados proyectos, planes o acciones pueden causar a los diferentes elementos del ambiente.

Las manifestaciones de impacto ambiental están encaminadas a realizar una importante función en el contexto de la adaptación institucional, tornándose en un instrumento eficaz a fin de aportar una solución a los conflictos sociales que se vuelve cada día más necesario; conflictos que se manifiestan por la construcción de grandes obras públicas y privadas, como por ejemplo, los complejos industriales, aeropuertos, autopistas, centrales eléctricas, desarrollos urbanos, entre otros.

Una mayor transparencia de la acción administrativa y el diálogo más sistemático, que aportan las manifestaciones de impacto ambiental, seguramente contribuyen a que se pueda solventar con eficacia la problemática ambiental que se presenta en nuestro país.

En este sentido la obligación de evaluar previamente el posible impacto ambiental sobre el ambiente de las actividades consideradas y la búsqueda de soluciones alternativas aceptables, constituyen una incitación constante a mejorar los métodos e instrumentos de previsión y evaluación. Esto se traduce en una mejor interpretación de los criterios y datos relativos al ambiente en los procesos de planificación y contribuye a una buena gestión de los recursos naturales.

La eficacia práctica de las manifestaciones de impacto ambiental dependerá en gran medida de los procedimientos administrativos en que se desenvolverán, toda vez que la responsabilidad de revisar los estudios de impacto ambiental depende exclusivamente de las autoridades administrativas.

En México corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y

Ecología (dependencia del Ejecutivo federal), con fundamento en el artículo 9º, fracción XII, de la LGEEPA, evaluar el impacto ambiental en la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan afectar o alterar el ambiente.

En este orden de ideas, se considera conveniente, para una mejor comprensión de esta parte de nuestro trabajo, destacar los preceptos legales que regulan la evaluación del impacto ambiental.

El artículo 28 de la LGEEPA indica que para la realización de obras y actividades públicas o privadas que puedan originar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones previstos en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, requerirán de autorización previa del gobierno federal, por conducto de la SEDUE o de las entidades federativas o municipios, conforme a la competencia que señala la ley, y asimismo, deberán cumplir con los requisitos que se establezcan una vez evaluado el impacto ambiental.

Tratándose de la evaluación del impacto ambiental por obras que se pretendan realizar inherentes al aprovechamiento de recursos naturales, la SEDUE exigirá se incluya en la manifestación una descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema del lugar en donde se vayan a efectuar los trabajos en cuestión.

Señala el artículo 29 de la LGEEPA que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología evaluará el impacto ambiental en lo referente a las siguientes materias, que se considera aconsejable transcribir:

- I. Obra pública federal;
- II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos;
- III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;
- IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación;
- V. Desarrollos turísticos federales;
- VI. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos, y
- VII. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Forestal.

El artículo 30 de este ordenamiento establece que deberán considerarse, tratándose de la realización de estudios y en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para los aprovechamientos forestales, cambio de uso de terrenos forestales y extracción de materiales de estos terrenos, los dictámenes generales de impacto ambiental por regiones, ecosistemas territoriales definidos o para especies vegetales, que emita la SEDUE en los términos del artículo 23 de la Ley Forestal.

Se establece en el artículo 31 la posibilidad jurídica administrativa de que las entidades federativas y los municipios evalúen el impacto ambiental en aquellas materias no comprendidas en el artículo 29 del ordenamiento objeto de nuestro estudio, y que se encuentren reservadas a la Federación en esta u otras leyes.

Esta disposición legal obedece al principio jurídico recogido por el artículo 124 constitucional en el sentido de que las facultades que no estén expresamente concedidas por la ley a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; es decir, que todas aquellas potestades no conferidas de manera clara y precisa por la ley a los poderes de la Unión, quedan comprendidas bajo la autoridad de las entidades federativas que integran la República mexicana.

A través del artículo 32 se establece la obligatoriedad para los interesados en obtener autorización para realizar obras o actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos, de presentar ante la autoridad correspondiente una manifestación de impacto ambiental, a la cual se acompañará en su caso un estudio de riesgo de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas.

El artículo 34 señala que una vez que la autoridad competente ha evaluado la manifestación de impacto ambiental emitirá la resolución correspondiente.

Esta resolución podrá dictarse en sentido aprobatorio, es decir, que se autoriza la ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate en los términos solicitados. Se puede también, resolver en sentido negativo, con lo cual no se otorgará la autorización solicitada o bien se puede otorgar de manera condicionada a fin de que se atenúe o eviten los impactos ambientales que puedan provocar deterioro o alteración en el ambiente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la autoridad competente establecerá los requerimientos que deban observarse para la ejecución de la obra o la realización de la actividad.²⁶

Se prevé en el artículo 35 de este ordenamiento legal la posibilidad de que a solicitud de las entidades federativas y de los municipios, el gobierno federal, a través de la SEDUE, los asista técnicamente para la evaluación de la manifestación de impacto ambiental o del estudio de riesgo en su caso.

4. *El estudio de riesgo*

Según el artículo 32 de la LGEEPA, para la obtención de la autorización en materia de impacto ambiental, los interesados deberán presentar ante la autoridad correspondiente, una manifestación de impacto ambiental. En su caso dicha manifestación deberá ir acompañada de un estudio de riesgo de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los efectos adversos al equilibrio ecológico durante su ejecución, su operación normal y en caso de accidente.

De la lectura del Reglamento de impacto ambiental de la LGEEPA, no se desprende que el estudio de riesgo se encuentre debidamente reglamentado, sin embargo, suponemos que la presentación de los estudios de riesgo será en aquellos casos en que la obra o actividad que se pretenda realizar tenga que ver con el manejo de materiales y residuos peligrosos o que se trate de actividades consideradas como riesgosas.

Corroboramos esta apreciación cuando encontramos que el referido reglamento define en su artículo 3º, fracción II, al estudio de riesgo como el:

Documento mediante el cual se da a conocer, a partir del análisis de las acciones proyectadas para el desarrollo de una obra o actividad, los riesgos que dichas obras y actividades representen para el equilibrio ecológico o el ambiente, así como las medidas técnicas de seguridad, preventivas y correctivas, tendientes a evitar, mitigar, minimizar o controlar los efectos adversos al equilibrio ecológico en caso de un posible accidente, durante la ejecución u operación normal de la obra o actividad de que se trate.

De hecho, la SEDUE que es la competente en la aplicación de la mencionada ley, tiene la obligación de determinar y publicar en el *Diario Oficial* de la Federación los listados de materiales y residuos peligrosos y, en coordinación, SARH, SEMIP, SECOFI y STPS, las actividades consideradas como riesgosas.

En esta materia la industria petrolera mexicana puede ser el punto clave para institucionalizar los estudios de riesgo, ya que PEMEX cuenta con la posibilidad técnica y científica de establecer la metodología específica en esta materia, y al ser una de las más grandes industrias del país, iniciar con su metodología un proceso de aplicación de las normas ambientales.

5. El registro de prestadores de servicios que realizan estudios de impacto ambiental

Conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 32 de LGEEPA, la SEDUE establecerá el registro al que se inscribirán los prestadores de servicios que realicen estudios de impacto ambiental y determinará los requisitos y procedimientos de carácter técnico que dichos prestadores de servicios deberán satisfacer para su inscripción.

Según el artículo 43 del reglamento de la mencionada ley, en materia de impacto ambiental, los interesados en suscribirse en el registro, presentarán ante la SEDUE una solicitud con la información y los documentos siguientes:

- I. Nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante;
- II. Los documentos que acrediten la experiencia y capacidad técnica del interesado para la realización de estudios sobre impacto ambiental, y
- III. Los demás documentos e información que en su caso requiera la Secretaría.

La SEDUE podrá practicar las investigaciones necesarias para verificar la capacidad y aptitud de los prestadores de servicios para realizar las manifestaciones de impacto ambiental que establecen la ley y el reglamento.

La SEDUE resolverá las solicitudes que se presenten en un plazo que no deberá exceder de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se presente la solicitud.

La SEDUE podrá cancelar el registro de los prestadores de servicios, en los casos en que se presenten las siguientes circunstancias:

- I. Por haber proporcionado información falsa o notoriamente incorrecta para su inscripción en el registro nacional de prestadores de servicios en materia de impacto ambiental.

II. Por incluir información falsa o incorrecta en los estudios o manifestaciones de impacto ambiental que realicen.

III. Por presentar de tal manera la información de las manifestaciones o estudios sobre impacto ambiental que realicen, que se induzca a la autoridad competente a error o a incorrecta apreciación en la evaluación correspondiente, y

IV. Por haber perdido la capacidad técnica que dio origen a su inscripción.

Es importante destacar que por disposición reglamentaria y de ley, se requerirá que el prestador de servicios esté inscrito en el registro nacional correspondiente para que la Secretaría reconozca validez y evalúe los estudios y manifestaciones de impacto ambiental que formulen.

Para la industria petrolera este registro es fundamental, ya que puede utilizar los servicios de las empresas que ya tienen este registro o inclusive registrar a algunas de sus áreas técnicas, como el caso del Instituto Mexicano del Petróleo, para realizar estudios de impacto y riesgo.

6. *El derecho ciudadano a consultar los expedientes que integre la autoridad administrativa en materia de evaluación de impacto ambiental*

Según el artículo 33 de la LGEEPA, "una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente".

No obstante la posibilidad de consulta a que hacemos referencia, la propia disposición mencionada permite que los interesados soliciten a la autoridad que se mantenga en reserva aquella información que de hacerse pública, afectaría derechos de propiedad industrial o intereses lícitos de naturaleza mercantil.

Según el artículo 39 del reglamento sobre impacto ambiental, los interesados en obtener alguna autorización en esta materia, deberán presentar su manifestación de impacto y la documentación que haya que anexar en tres tantos para efecto de que uno de éstos sea el que se emplee para consulta al público y que dicho documento deberá presentar en lugar visible la leyenda correspondiente, esto es, para consulta del público.

Un aspecto sin precedente en la legislación ambiental mexicana, es el consistente en que la denuncia popular, esto es, la posibilidad que tiene todo ciudadano de requerir la intervención de la autoridad ambiental en aquellos casos en que detecten la violación a cualquiera de las disposiciones normativas ambientales, para que dicha autoridad proceda a su valoración e inclusive inicie procedimiento administrativo en contra de quien aparezca como presunto responsable.

Este aspecto es importante porque cualquier particular tiene la posibilidad de denunciar la realización de obras y actividades que requieran la presentación de manifestación, ya sea porque pueden producir impactos negativos al ambiente o porque estén dentro de los supuestos normativos que las sujetan a la obtención previa de la autorización correspondiente en esta materia.

Finalmente, a este respecto, es importante señalar que la autoridad administrativa en materia ambiental, tiene la obligación de contestar a quien presente alguna denuncia en esta materia, respecto de las acciones que realice e inclusive permitirle que revise el expediente correspondiente.

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Con fecha 7 de junio de 1988, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el primer reglamento de la LGEEPA, el referente a la materia de impacto ambiental.

Este reglamento establece el procedimiento administrativo al que deberán sujetarse los interesados en obtener alguna autorización para realizar obras y actividades que puedan producir efectos significativos en el ambiente.

No obstante la apreciación general antes expuesta, la lectura detallada del reglamento que se comenta nos permite apreciar que no todas las actividades que pueden producir deterioro ambiental están sujetas a autorización previa de impacto ambiental, pues encontramos, por ejemplo, que ni la LGEEPA ni su reglamento en esta materia contemplan a las actividades pesqueras, sino que solamente se faculta a la autoridad competente (SEDUE) para solicitar a la Secretaría de Pesca la realización de los estudios correspondientes, previo al otorgamiento de concesiones, permisos y en general, autorizaciones para el aprovechamiento de la fauna acuática.

Dicha situación nos permite apreciar que aún se encuentra limitada la figura de la evaluación del impacto ambiental que, desde nuestro parecer, debería ser observable en lo general.

1. *Informe preventivo, etapa inicial en general del procedimiento de evaluación del impacto ambiental*

Es importante destacar en esta parte de nuestro trabajo lo que anteriormente se ha señalado en el sentido de que las personas físicas o morales deberán contar con previa autorización de la SEDUE, en materia de impacto ambiental, cuando pretendan realizar 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 Federación para proteger el ambiente, así como cumplir los requisitos que les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación por los artículos 5º y 29 de la LGEEPA.

En este orden de ideas, el artículo 7º del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, nos indica que antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate podrá presentarse a la SEDUE un informe preventivo; el cual una vez analizado por esta dependencia del Ejecutivo federal comunicará al interesado si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad conforme a la que deba formularse, y le informará de las normas técnicas ecológicas existentes aplicables a la obra o actividad de que se trate.

Asimismo, el artículo 8º del citado reglamento, establece que el informe preventivo se formulará conforme a los instructivos que para ese efecto expida la SEDUE; dicho instructivo para la formulación del informe preventivo al que se refieren los artículos 7º y 8º del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, establece que se deberá recabar la siguiente información:

I. Datos generales de quien pretenda realizar la obra o actividad proyectada, o en su caso, de quien hubiere ejecutado los proyectos o estudios preventivos correspondientes.

II. Ubicación y descripción general de la obra o actividad proyectada.

III. Descripción de las sustancias o productos que vayan a emplearse en la ejecución de la obra o actividad proyectada, y los que en su caso vayan a obtenerse como resultado de dicha obra o actividad, incluyendo

emisiones a la atmósfera, descargas de aguas residuales y procedimientos para su disposición final.

Cabe apuntar que en caso de resultar insuficiente la información proporcionada, la SEDUE podrá requerir a los interesados la presentación de información complementaria.

2. *Las diferentes modalidades de manifestación del impacto ambiental*

El Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, en su artículo 9º nos indica las siguientes modalidades de manifestación: 1. general, 2. intermedia, 3. específica.

El interesado en realizar la obra o actividad proyectada deberá presentar una manifestación general del impacto ambiental en los casos previstos por el artículo 5º del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, y que son:

I. Obra pública federal, como lo definen la Ley de Obras Públicas y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas, que se realice por administración directa o por contrato, con las siguientes excepciones: a) construcción, instalación y demolición de bienes inmuebles en áreas urbanas; b) conservación, reparación y mantenimiento de bienes inmuebles; c) modificación de bienes inmuebles, cuando ésta pretenda llevarse a cabo en la superficie del terreno ocupada por la instalación o construcción de que se trate.

Las excepciones previstas en los incisos anteriores sólo tendrán efecto cuando para la realización de tales actividades se cuente con el permiso, licencia o autorización necesaria que provenga de autoridad competente.

II. Obras hidráulicas, con las siguientes excepciones: a) presas para riego y control de avenidas con capacidad menor de quinientos mil metros cúbicos; b) unidades hidroagrícolas menores de cien hectáreas; c) pozos (aislados); d) bordos; e) captación a partir de cuerpos de aguas naturales, con la que se pretenda extraer hasta el diez por ciento del volumen anual; f) las que pretendan ocupar una superficie menor a cien hectáreas; g) las de rehabilitación; y h) cuando se trate de obras previstas en el artículo 56, fracción I, de la Ley de Obras Públicas;

III. Vías generales de comunicación, únicamente en los siguientes casos: a) puentes, escolleras, puertos, viaductos marítimos y rellenos para ganar terrenos al mar, actividades de dragado y bocas de intercomunicación lagunar marítimas; b) trazo y tendido de líneas ferro-

viarias, incluyendo puentes ferroviarios para atravesar cuerpos de agua; c) carreteras y puentes federales; y d) aeropuertos;

IV. Oleoductos, gasoductos y carbo ductos.

V. Industrias química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;

VI. Exploración, extracción, tratamiento de refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial geoelectrica, magnetotelúrgica de susceptibilidad magnética y densidad;

VII. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos;

VIII. Desarrollos turísticos federales;

IX. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos radiactivos, con la participación que corresponda a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;

X. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y especies de difícil regeneración, de conformidad con lo previsto en los artículos 28, 29 fracción VII, y 30 de la Ley;

XI. Obras o actividades que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación, a petición de las autoridades estatales o municipales correspondientes;

XII. Actividades consideradas altamente riesgosas, en los términos del artículo 146 de la Ley;

XIII. Cuando la obra o actividad que pretenda realizarse pueda afectar el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas o de otros países o zonas de jurisdicción internacional;

Asimismo, el artículo 10 del reglamento en cuestión señala que la manifestación de impacto ambiental, en su modalidad general, deberá contener como mínimo la siguiente información en relación con el proyecto de obra o actividad de que se trate.

I. Nombre; denominación o razón social, nacionalidad, domicilio y dirección de quien pretenda llevar a cabo la obra o actividad objeto de la manifestación;

II. Descripción de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio para la ejecución de la obra en el desarrollo de la

actividad; la superficie de terreno requerido; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación correspondiente; el tipo de actividad, volúmenes de producción previstos, e inversiones necesarias: la clase y cantidad de recursos naturales que deberán aprovecharse, tanto en la etapa de construcción como en la operación de la obra o el desarrollo de la actividad; el programa para el manejo de residuos, tanto en la construcción y montaje como durante la operación de desarrollo de la actividad; y el programa para el abandono de las obras o en el caso de las actividades;

III. Aspectos generales de medio natural y socioeconómico del área donde pretenda desarrollarse la obra o actividad;

IV. Vinculación con las normas y regulaciones sobre uso del suelo en el área correspondiente;

V. Identificación y descripción de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto o actividad, en sus distintas etapas;

VI. Medidas de prevención y mitigación para los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas.

Para tales efectos la SEDUE ha creado un "Instructivo para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental en la modalidad general al que se refieren los artículos 9º y 10 del reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental".

Por lo que se refiere a la manifestación de impacto ambiental en su modalidad intermedia, se presentará a requerimiento de la SEDUE, cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesaria la presentación de diversa y más precisa información.

En este sentido el artículo 11 del reglamento señala que la manifestación de impacto ambiental, en su modalidad intermedia, además de ampliar la información a que se refieren las fracciones II y III que operan para la manifestación de impacto ambiental en su modalidad general, deberá contener la descripción del posible escenario ambiental modificado por la obra o actividad de que se trate, así como las adecuaciones que procedan a las medidas de prevención y mitigación propuestas en la manifestación general.

Cabe hacer destacar que el instrumento que se crea para la modalidad anteriormente explicada se le nombra "Instructivo para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental", en la

modalidad intermedia a que se refieren los artículos 9º, 10 y 11 del reglamento de la LGEEPA.

Finalmente, cuando se trata de la manifestación de impacto ambiental en su modalidad específica, ésta se requerirá por la SEDUE, siguiendo el mismo criterio que se aplica cuando se trata de la manifestación cuya modalidad es intermedia.

El artículo 12 del reglamento de la LGEEPA establece expresamente que la manifestación de impacto ambiental, en su modalidad específica, deberá contener como mínimo la siguiente información en relación con el proyecto de obra o actividad de que se trate:

I. Descripción detallada y justificación de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio, hasta la terminación de las obras o el cese de la actividad, ampliando la información a que se refiere la fracción II del artículo 10 del citado Reglamento;

II. Descripción del escenario ambiental, con anterioridad a la ejecución del proyecto;

III. Análisis y determinación de la calidad, actual y proyectada, de los factores ambientales en el entorno del sitio en que se pretende desarrollar la obra o actividad proyectada, en sus distintas etapas;

IV. Identificación y evaluación de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto, en sus distintas etapas;

V. Determinación del posible escenario ambiental resultante de la ejecución del proyecto, incluyendo las variaciones en la calidad de los factores ambientales, y

VI. Descripción de las medidas de prevención y mitigación para reducir los impactos ambientales adversos identificados en cada una de las etapas de la obra o actividad, y el programa de recuperación y restauración del área impactada, al concluir la vida útil de la obra o al término de la actividad correspondiente.

Para la industria petrolera destaca la modalidad general para el caso de oleoductos y gasoductos, así como para la industria petroquímica.

3. Elementos a considerar en la evaluación del impacto ambiental

Según el artículo 16 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, en la evaluación de toda manifestación se considerarán entre otros, los siguientes elementos:

- I. El ordenamiento ecológico;
- II. Las declaratorias de áreas naturales protegidas;
- III. Los criterios ecológicos para la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas; para el aprovechamiento racional de los elementos naturales, y para la protección al ambiente;
- IV. La regulación ecológica de los asentamientos humanos, y
- V. Los reglamentos y normas técnicas ecológicas vigentes en las distintas materias que regula la ley, y demás ordenamientos legales en la materia.

En el artículo 17 de dicho ordenamiento, además se establece que cuando las obras o actividades se pretendan desarrollar en áreas naturales protegidas de interés de la Federación, se deberá considerar en la evaluación de manifestaciones, lo siguiente:

- I. Lo que establezcan las disposiciones que regulen al Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas;
- II. Las normas generales de manejo para áreas naturales protegidas;
- III. Lo establecido en el programa de manejo del área natural protegida correspondiente, y
- IV. Las normas técnicas ecológicas específicas, del área considerada.

De los elementos antes señalados, podemos decir que los criterios ecológicos son los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, pueden ser emitidos por las autoridades competentes de cada uno de los órdenes de gobierno y buscan dirigir las acciones a cargo de los mismos o de otras autoridades que, aunque no relacionadas directamente con la gestión ambiental, de sus acciones pueden resultar efectos en el ambiente.

El ordenamiento ecológico es el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

Al igual que los criterios ecológicos, el ordenamiento ecológico es un instrumento que busca orientar las acciones de los órganos de autoridad facultados en materias como lo son: el aprovechamiento de recursos naturales; la actividad productiva secundaria y de los servicios, y en lo que se refiere a los asentamientos humanos.

El ordenamiento ecológico del territorio nacional corresponde al gobierno federal, que lo podrá realizar coordinadamente con otras dependencias federales y con las entidades federativas y los municipios, sin perjuicio de que los estados estén facultados para elaborar el ordenamiento ecológico particular de la entidad.

En relación con las normas técnicas ecológicas, que son el conjunto de reglas científicas o tecnológicas 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, serán las que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia, y determinen los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para lograr el bienestar de la población y asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y en consecuencia la protección al ambiente.

Este instrumento, independientemente de que también es útil para conducir los actos de autoridades, se constituye como real condicionamiento de las conductas de los particulares que pueden generar efectos negativos al ambiente.

Como se podrá observar, la evaluación del impacto ambiental no está basada únicamente en la apreciación de las autoridades competentes, sino que debe considerar una serie de elementos determinados por las disposiciones jurídicas aplicables.

Esta característica de la evaluación del impacto ambiental, persigue brindar seguridad jurídica a los particulares que se encuentren sujetos al procedimiento administrativo correspondiente; sin embargo, cuando nos enteramos de que a la fecha aún no ha sido instrumentado el ordenamiento ecológico, ni emitidos los criterios y las normas técnicas ecológicas que contemplen la totalidad de parámetros y límites posibles, concluimos en que dicha evaluación se soporta de manera amplia en la discrecionalidad de los órganos de autoridad competentes.

Cabe aclarar que en materia de ordenamiento ecológico la aportación de la industria petrolera mexicana puede ser fundamental, ya que al encontrarse las instalaciones de ésta en todo el territorio nacional, si se empieza el proceso de planeación, implícito en el ordenamiento, con la industria e instalaciones petroleras es posible que este proceso sea más regular y acorde con el objetivo de conciliar el desarrollo económico que brinda la industria petrolera con la protección ambiental, basado en el ordenamiento ecológico de esta industria.

4. *Las resoluciones administrativas en materia de impacto ambiental*

Según el artículo 20 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental:

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la SEDUE formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

- I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en la manifestación correspondiente;
- II. Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o
- III. Negar dicha autorización.

Las autorizaciones de impacto ambiental tienen una vigencia que corresponderá determinar a la autoridad competente.

Como es obvio los términos de ejecución de la obra o actividad que se autorice, deberán cumplirse conforme lo especifique la resolución correspondiente.

Es importante hacer destacar que de existir desistimiento por parte del interesado en ejecutar obra o actividad alguna, sujeta a autorización, dicho interesado debe hacerlo del conocimiento del órgano administrativo competente, para el efecto de que este último determine las medidas que deberán adoptarse a fin de evitar que se produzcan alteraciones nocivas al equilibrio ecológico o al ambiente.

Semejante circunstancia se deberá presentar cuando, por caso fortuito o fuerza mayor, llegaren a presentarse causas supervenientes de impacto ambiental no previstas en las manifestaciones formuladas por los interesados.

Independientemente de lo anterior, el reglamento que nos ocupa faculta a la autoridad competente para evaluar de nueva cuenta, en cualquier tiempo, las manifestaciones que le hayan sido presentadas, pudiendo, inclusive, requerir al interesado la presentación de la información adicional que fuere necesaria.

Con base en ello, existe la posibilidad de que la autoridad competente ordene la suspensión temporal, parcial o total, de la obra o actividad correspondiente, cuando exista peligro inminente de desequilibrio ecológico o de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública.

5. *Las sanciones al incumplimiento o violación a la normatividad vigente en materia de impacto ambiental*

Dentro del marco normativo que prevé la LGEEPA, se encuentran sanciones de carácter administrativo y penal, por lo que hemos considerado pertinente referirnos a las diversas disposiciones legales que las contemplan.

En primer término, el artículo 171 de la ley en comento señala que las violaciones a sus preceptos, a los de sus reglamentos y a las disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la SEDUE en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otra dependencia y, en los demás casos, por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil 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, y

III. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Asimismo, este precepto legal dispone que si vencido el plazo concedido por la autoridad dicha infracción subsiste, se podrá imponer multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, siempre y cuando el total de las multas no exceda del monto estipulado, conforme a la fracción I de este artículo.

Si se presentara reincidencia, el monto de la multa que se aplicará podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Adicionalmente, el artículo 47 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, establece como sanción administrativa, la suspensión o revocación de la autorización en materia de impacto ambiental.

Cabe apuntar que el artículo 173 de la LGEEPA, establece que para imponer las sanciones por infracciones a esta ley, se tomará en cuenta:

- I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos;
- II. Las condiciones económicas del infractor, y
- III. La reincidencia, si la hubiere.

La SEDUE podrá, conforme al artículo 175 de la citada ley, promover ante las autoridades federales o locales competentes, con fundamento en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico.

En este orden de ideas, se puede afirmar que las personas físicas o morales que realicen obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos sin contar con la previa autorización de la SEDUE en materia de impacto ambiental, estarán infringiendo lo previsto en los artículos 4º y 5º del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental y, en consecuencia, se le podrá imponer en su perjuicio, tomando en consideración las hipótesis que señala el artículo 173 de la ley, las sanciones antes mencionadas.

Ahora bien, en el caso de la comisión los delitos que ameritan la imposición de pena corporal, es trascendente establecer que, conforme a lo dispuesto por el artículo 182 de la LGEEPA, es condición para proceder penalmente por los delitos previstos en esta ley que previamente la SEDUE formule la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes, salvo que se presenten casos de flagrante delito.

El artículo 183 del ordenamiento que nos ocupa indica que se impondrá una 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 y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de esta ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública la flora o la fauna o los ecosistemas.

Cuando se realicen actividades consideradas como riesgosas en un centro de población, se podrá elevar la pena hasta en tres años de prisión y la multa hasta los 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El artículo 184 establece que se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 1,000 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la SEDUE o contraviniendo los términos de dicha autorización, fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, reutilice, recicle, recolecte, trate, deseche, 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.

Se impondrá la misma pena a la persona física o moral que contraviniendo los términos de la autorización, importe o exporte materiales o residuos peligrosos.

Asimismo, se impondrá, conforme a lo establecido por el artículo 185 de la citada ley, de un mes a cinco 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 infringiendo lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, despida, 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.

El artículo 186 indica que 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 general vigente en el Distrito Federal al que sin autorización de la autoridad competente y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, 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 de jurisdicción federal que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.

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

Finalmente, el artículo 187 nos indica que 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 general vigente en el Distrito Federal, a quien en contravención a las leyes aplicables y rebasando los límites fijados en las normas técnicas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, en zonas de jurisdicción federal, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.

Cabe destacar que conforme al artículo 188 el Congreso de la Unión tratándose del Distrito Federal, y las legislaturas de los estados en lo referente a su jurisdicción, expedirán las leyes que establezcan las sanciones penales y administrativas por violaciones a esta ley, en las materias del orden local que regula. Las disposiciones locales que se expidan de acuerdo con la distribución de competencias previstas en esta ley, señalarán las sanciones por violaciones a las mismas. Los ayuntamientos regularán las sanciones administrativas por violaciones a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno, que a su vez expidan en la esfera de su respectiva competencia.

CONSIDERACIONES FINALES

La planeación del desarrollo debe contemplar a la variable ambiental como el elemento indispensable para el logro de sus objetivos. Dentro del desarrollo nacional el papel que juega la industria petrolera es fundamenatal.

En México se ha introducido a la variable ambiental dentro de la planeación del desarrollo, mediante la LGEEPA, que define a la política ecológica como el conjunto de acciones que desarrolla el Estado para prevenir y controlar el deterioro ambiental, con lo que insertó legalmente el principio de desarrollo sustentable.

La política ecológica, según la legislación mexicana, está dotada de diversos instrumentos que le permitirán alcanzar sus objetivos. La evaluación del impacto ambiental es uno de los instrumentos de la política ecológica, previstos por la LGEEPA; es, además un procedimiento administrativo que consiste en sujetar a la obtención de autorización previa a todas aquellas obras y actividades que de realizarse pueden generar desequilibrio ecológico o daños al ambiente, o rebasar los límites, parámetros y condiciones previstos en los criterios y normas técnicas ecológicos.

Los criterios y normas técnicas ecológicos, así como el ordenamiento ecológico, son igualmente instrumentos de la política ecológica previstos por la legislación ambiental, que sirven a su vez de lineamientos que permiten a las autoridades competentes decidir sobre la procedencia o no de la realización de alguna obra o actividad deteriorante del entorno.

Debido a que todavía existen muchas materias que no son contempladas por los criterios y las normas técnicas ecológicos, además de

que aún no ha sido instrumentado el ordenamiento ecológico del territorio nacional, las autoridades competentes en esta materia gozan de excesiva discrecionalidad respecto de la evaluación de impactos ambientales que realizan, con perjuicio de la seguridad jurídica de los interesados.

Para que la autoridad proceda a evaluar los impactos al ambiente que puedan producir la realización de obras y actividades, y esté en posibilidad de autorizarlos o prohibirlos, el interesado debe presentar una manifestación de impacto ambiental en su modalidad general. Si los interesados consideran que su obra o actividad no produce deterioro ambiental o que no rebasa las condiciones previstas en las normas técnicas ecológicas, deberán presentar un informe preliminar para que la autoridad decida al respecto.

Dependiendo de las características de la obra o actividad a realizar, la autoridad podrá requerir que adicionalmente se presenten manifestaciones en las modalidades intermedia y específica, procediendo, inclusive, la presentación de un estudio de riesgo, cuando la obra o actividad está catalogada oficialmente como altamente riesgosa. Los estudios de las manifestaciones de impacto ambiental podrán ser realizados por prestadores de servicios privados, siempre y cuando se encuentren debidamente registrados ante la autoridad competente.

Todo ciudadano interesado tiene la posibilidad de consultar los expedientes de impacto ambiental, una vez que hayan sido resueltos por la autoridad competente y previa solicitud por escrito.

Para el caso de la industria petrolera la aplicación de la legislación ambiental, en el caso del impacto ambiental, puede realmente favorecer las condiciones ambientales para el país.