

LAS POLÍTICAS DEL AMBIENTE EN LOS PROBLEMAS URBANOS

LUCIO CABRERA ACEVEDO

SUMARIO: Introducción. I. Problemas que origina el crecimiento urbano. II. Alguna información demográfica. III. Consideraciones sobre tecnología. IV. Análisis de algunas políticas en relación con el ambiente. 1. Tendencias jurídicas; 2. Tendencias político-administrativas. V. Ensayos a base de soluciones administrativas. VI. Evolución en este tema hacia soluciones judiciales. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

En esta comunicación se intenta dar un panorama de la situación que prevalece en México en asunto tan importante como es el crecimiento urbano, hoy totalmente distorsionado, y el de sus problemas ambientales, que están creando altos costos sociales, económicos y políticos. No se tratará sólo el caso del Valle de México, donde está localizada la capital y su zona metropolitana (ZMDF) —a pesar de que ahí reside el problema más grave— por estimar que debe ser contemplado en todo el país, y por lo tanto a nivel nacional, aunque se hagan consideraciones concretas a varios de sus aspectos y políticas.

En primer lugar se intenta dar un panorama de los problemas que surgen merced al crecimiento urbano en México y de algunas de sus características más notables. En segundo término, se pretende ofrecer una visión de las principales tendencias que han surgido en las políticas del ambiente, tanto jurídicas como administrativas y estrictamente políticas. Finalmente, se aspira a vislumbrar el futuro inmediato y algunas posibles soluciones a las que apuntan las políticas ambientales mexicanas.

La expresión “políticas” es un tanto confusa en el idioma castellano. He entendido por ella tanto medidas de naturaleza legal —constitucional y de legislación ordinaria—, como de carácter administrativo. En efecto, el mejoramiento del ambiente urbano sólo se podrá alcanzar mediante una serie de acciones conjuntas y que obedezcan esencialmente a deci-

siones políticas del más alto nivel. En México esas decisiones pueden ir, por ejemplo, desde limitar el uso del automóvil hasta proveer el traslado de la sede del gobierno federal a otro lugar de la República, pues el caos en el que vive la ciudad de México y su deterioro ambiental son gravísimos.

I. PROBLEMAS QUE ORIGINA EL CRECIMIENTO URBANO

Los problemas urbanos en México presentan, entre otras, estas características:

a) *El crecimiento demográfico y su distribución anárquica e irracional en el territorio mexicano*

El aumento explosivo de la población mexicana y su desigual distribución entre las zonas rurales y urbanas han roto lo que podría denominarse el orden rural-urbano. Este fenómeno tiene múltiples manifestaciones —urbanización acelerada, aumento en el precio de los terrenos urbanos, intensa migración del campo hacia la ciudad, asentamientos humanos localizados incorrectamente en cuanto a los recursos naturales renovables y no renovables, etcétera—, ha intensificado el atraso de la población rural y contribuido, junto a otros factores tradicionales y nuevas técnicas intensivas, a la contaminación de los suelos destinados a la agricultura, así como al deterioro urbano.

El contraste entre la dispersión rural y la concentración urbana se advierte en estas cifras: México tiene 95,000 localidades de menos de 2,500 habitantes, mientras la ZMDF alberga un poco más de 20% de los mexicanos, y en las poblaciones intermedias —entre 50,000 y un millón de habitantes— habitan sólo el 16.9% de la población y sin duda su crecimiento se debería impulsar.¹

También, si se considera a los recursos naturales, hay que concluir que los habitantes están pésimamente distribuidos, ya que la mejor zona se halla entre el nivel del mar y 500 mts.: allí existe más agua y energéticos; pero en ella vive sólo el 29% de la población del país. Por el contrario, en el altiplano y arriba de los 500 mts. se encuentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales.

¹ Tradicionalmente se consideró en México que localidad rural es la de menos de 2,500 habitantes. Pero en épocas recientes esta cifra se considera incorrecta al ser demasiado reducida, y que por su actividad poblaciones mayores se estiman predominantemente agrícolas. Por eso es que 15,000 habitantes es la cifra límite aceptada más generalmente para una localidad rural.

En 1975 la ZMDF aportaba el 44% del producto interno bruto, Nuevo León el 7%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%, mientras siete estados contribuyeron con menos de 1% cada uno.² Un signo de la contaminación urbana que se advierte en México es el que las localidades de más de 15,000 habitantes poseen dos metros cuadrados, o menos, de áreas verdes por habitante, siendo que el nivel internacional recomendado como mínimo es de nueve metros cuadrados. En la ZMDF cada día disminuyen sensiblemente las porciones de áreas verdes.³

b) *Tecnología inadecuada*

En buena medida, la etiología del problema que significa la desigual distribución de la población en el territorio mexicano está en la excesiva concentración de capital y tecnología “pesada” en pocas e inadecuadas áreas geográficas, hecho que ha estimulado la urbanización en proceso exponencial. Es decir, en los últimos años ha habido una excesiva concentración de la inversión pública y privada en ciertas áreas geográficas.

Los especialistas generalmente estiman que la tecnología “pesada” utilizada en México después de la Segunda Guerra Mundial ha sido inapropiada, porque requiere mucho capital y poca mano de obra. Se ha empleado porque es también la más productiva y la que genera más acumulación de capital, aunque provoque desempleo. En su mayor parte esta tecnología se ha importado y cuando no, es resultado del proceso de sustitución de importaciones.

Se utilizan técnicas intensivas de capital porque son las más productivas.

...Sobre la forma de seleccionar las técnicas de producción, a juicio nuestro y en términos generales debe optarse por las intensivas de capital puesto que son las de mayor productividad; sin embargo, su utilización presupone, a corto plazo, mayores niveles de desempleo, aunque mayor margen de acumulación de capital que permite, por efectos acumulativos, lograr más altos niveles de ocupación a mediano plazo...⁴

La legislación sobre estas materias —inversión extranjera, transferen-

² *Programa Integral de Saneamiento Ambiental*, Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, México (versión fotocopiada), mayo de 1980. En adelante se cita como *Programa Integral*, pp. 45-48.

³ *Idem.*, p. 38.

⁴ Tamayo y López Portillo, Jorge, “Objetivos y metas de la planeación”, *Bases para la planeación económica y social de México*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1974.

cia de tecnología y otras— ha protegido valores políticos y económicos nacionales, pero ha olvidado los ambientales.

c) Los efectos del petróleo en el ambiente

El costo ambiental —al igual que otros costos “externos”, sociales y políticos— ocasionado por la explotación del petróleo es preciso añadirlo al costo económico simple. El subsecretario de Mejoramiento del Ambiente —en una reunión celebrada en noviembre de 1979— propuso que los costos financieros y económicos del programa fueran absorbidos en sus respectivos presupuestos por las entidades del sector público responsables de las acciones específicas, en este caso la compañía estatal PEMEX,⁵ y como los yacimientos petroleros se encuentran en muchas partes del territorio de la República, y no sólo en el sureste, es necesario hacer investigaciones tanto técnicas como sociales en casi todas las regiones del país.

Sabido es que el petróleo es un energético pesado altamente contaminante y por eso, en cuanto sea posible, se ha pensado en sustituirlo para algunas zonas industriales de la República, como la metropolitana, por gas natural, energético limpio. El petróleo es un combustible fósil —dicen los especialistas— que contiene azufre. Éste, al quemarse, se convierte en dióxido de azufre, veneno que obstruye los mecanismos de defensa que posee el cuerpo humano. Por otra parte, al entrar en combustión origina subproductos, como el monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, peróxidos y otras partículas nocivas para la salud.

En México, como en algunos países desarrollados, se ha determinado que entre todas las actividades económicas, el principal contaminante es el transporte que utiliza gasolina o algún otro derivado del petróleo, en mayor grado que la industria, las plantas de energía, etcétera. Por eso, la utilización de los derivados del petróleo en tales quehaceres está en crisis y se afirma que la “electrificación del transporte terrestre debe ser considerada como de la más alta prioridad para la reducción de la contaminación”, siempre que la electricidad, como energético secundario, no se genere mediante la combustión de fósiles.⁶

⁵ *Reunión de evaluación y saneamiento ambiental de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*, México, noviembre de 1979. En adelante se cita como *Reunión de evaluación*.

⁶ Rocks, L. y Runyon, R., *La crisis energética mundial (The energy crisis)*, 1972, (trad. al castellano), Buenos Aires, EMECE, 1974, p. 157.

d) *La contaminación aguda en algunas zonas urbanas e industriales*

El *Programa Integral de Saneamiento Ambiental* estima que las zonas de mayor contaminación en el país son dos: el triángulo Coatzacoalcos-Minatitlán-Pajaritos, por su elevada concentración industrial y albergar graves procesos peligrosos para la salud, y la ZMDF.

Por lo tanto, estas dos zonas requieren de máximo estudio y atención. Desde 1968, con motivo de los juegos olímpicos, fue materia de especial investigación el área del Valle de México. Actualmente es objeto de estudios "pilotos" o "típicos", que llevan a cabo organismos internacionales sobre ciertos tópicos dentro de un plan especial de emergencia. El *Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México*,⁷ acuerdo presidencial que se apoya en las facultades de la *Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*, prevé una serie de acciones, a efectuarse en el trienio 1980-1982. En el programa intervienen diversas secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá autorizar los recursos económicos que esas labores requieran. Este Programa "toma en cuenta los marcos de referencia establecidos por el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* y por el *Plan Nacional de Desarrollo Industrial* y estará sujeto a los lineamientos del *Plan Global de Desarrollo*".

II. ALGUNA INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA

México, y en términos generales los países en desarrollo, presentan cinco características demográficas: a) alto número de nacimientos, b) declinación de la mortalidad, c) crecimiento de la población, d) predominio de los muy jóvenes, al grado de que llega al 40 o 45% la población menor de quince años; e) aumento de la densidad de población en ciertas zonas —o sea, la relación entre el hombre y la tierra es dispar—, por lo que la cantidad afecta a la calidad, al ambiente físico que lo rodea y, con ello, a la productividad del trabajo.

Parece importante resumir la doctrina denominada transición demográfica, aplicable a México y a los países en desarrollo. Overbeck la resume así: la transición demográfica tiene tres fases. La primera existe

⁷ *Diario Oficial de la Federación* (D. O.), 7 de diciembre de 1979.

en aquellas sociedades que no han empezado aún su desarrollo y se caracteriza por altas tasas de natalidad y de mortalidad —entre 40 y 50 por 1000— al grado tal, que propiamente se eliminan mutuamente y en consecuencia, el crecimiento natural es bajo. En la segunda, la tasa de mortalidad empieza a decrecer agudamente por los avances logrados en medicina y salud pública, y años después la tasa de natalidad baja también. Mas en esta fase de baja mortalidad y de alta natalidad la población crece desmesuradamente (como ha ocurrido en México). La tercera fase existe en las sociedades en que la natalidad y la mortalidad se encuentran ya en bajos niveles, más o menos estables, aunque puede exceder un poco la natalidad.⁸

Se estima que esta teoría explica la situación de los países europeos en el siglo XIX —que mitigaron el crecimiento demográfico con la emigración— y se ha tratado de aplicar hoy a los países latinoamericanos —excepto los del Cono Sur—, asiáticos y africanos.

México ha estado en la etapa segunda —caracterizada por un alto crecimiento demográfico (3.5% anual) y grandes migraciones hacia las ciudades y al vecino país del norte— hasta hace pocos años. Al parecer, desde 1976 está entrando en la tercera fase, ya que su tasa actual de crecimiento se estima en 2.5% anual. Los principales factores que ha provocado el descenso en la natalidad son: la urbanización acelerada, que impone modelos de vida modernos; el que la mujer ejerza sus derechos; la libertad sexual, y el establecimiento de programas de planificación familiar y control natal. Se espera que México alcance un crecimiento de 1% anual en el año 2000.

Como se advierte, esta “ley de transición” afirma que el crecimiento demográfico no es continuo, y las altas tasas persisten cuando más unos cincuenta años. En México, en el lapso de cuarenta y cinco años —de 1930 a 1975— se pasó de un incremento anual de 1.7% al de 3.5%. Alrededor de 1976 la tasa empezó a declinar y se espera un descenso notable para los años futuros. Con la urbanización intensiva que padece México y los programas de planificación se cree que la solución del crecimiento natural está en marcha.⁹

Asimismo, respecto a México, en el análisis provisional del X Censo —efectuado en 1980— los problemas que presenta a nivel regional la población —fundamentalmente su mala distribución territorial—, están

⁸ Overbeck, J., *History of Population Theories*. Rotterdam University Press, 1974, pp. 15-16.

⁹ *Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y metas. 1978-1982*. Consejo Nacional de Población. México, 1981, pp. 1-4.

empezando a ser atacados. Las 32 entidades federativas de la República se clasifican, por el Consejo Nacional de Población, en cinco categorías migratorias: fuerte expulsión, débil expulsión; equilibrio, débil atracción y fuerte atracción migratoria. Las categorías extremas —fuerte atracción y fuerte expulsión— pueden estimarse demográficamente enfermas. Ahora bien, en la actualidad y conforme al último censo, se observan tres entidades federativas de fuerte atracción, seis de débil atracción, tres de equilibrio, ocho de débil expulsión y cuatro de fuerte expulsión. Esta situación es mejor o menos mala que la de 1970, cuando las entidades extremas eran más, mientras ahora predominan las de débil atracción o expulsión y las de equilibrio.¹⁰

La información preliminar del *X Censo general de población y vivienda* indicó que para el 4 de junio de 1980 los habitantes del país ascendían a 67.4 millones. Con las correcciones necesarias y técnicas al 30 de junio de 1980, el Consejo Nacional de Población calculó que la población era de 70 millones. En 1970 la población censal fue de 48.2 millones y la corregida y proyectada al 30 de junio de 50.7 millones. Se calcula que la tasa de crecimiento intercensal fue de 3.29%, como un promedio anual a mitad del periodo. Por lo tanto, de 1950 a 1980 el crecimiento ha sido muy alto, culminando a mediados de los setenta con el 3.5% anual. Después empezó a disminuir a 3% en 1978, 2.7% en 1980 y 2.5% en 1982. Por eso se calcula que la política de población y la de planificación familiar se han cumplido.¹¹

III. CONSIDERACIONES SOBRE TECNOLOGÍA

Tal vez al igual que el consumismo, la tecnología de toda clase de bienes —sobre todo la de bienes de capital— está acentuando los problemas sociales y ambientales dentro de los países en desarrollo. En efecto, aceptando como hipótesis sociológica la teoría del doble nivel que existe en estas sociedades en desarrollo —el nivel o sector desarrollado y moderno y el subdesarrollado y tradicional—, la importación de tecnología sólo se dirige hacia el primero, en detrimento o perjuicio del segundo. O sea,

la riqueza del sector moderno es a la vez causa y efecto del atraso del sector rural o tradicional. La acumulación de capital y el elevado consumo del primero sólo pueden lograrse a expensas del segundo.

¹⁰ *Análisis preliminar del X censo general de población y vivienda*, Consejo Nacional de Población, México, 24 de junio de 1980. En adelante *Análisis preliminar*.

¹¹ *Ibidem*.

A menos que se modifique drásticamente esta relación desigual, no hay posibilidad alguna de romper de verdad el estancamiento de las zonas rurales.¹²

El crecimiento económico, cuando depende en grado excesivo de las innovaciones tecnológicas y se dedica a producir bienes de consumo, suele ser muy perjudicial para el ambiente. A ello hay que agregar que en los países subdesarrollados el nivel de información científica es muy deficiente y la cooperación internacional, hasta ahora, también lo ha sido.

Douglas F. Greer señala que las marcas son el fundamento de la actividad publicitaria y tienen dos funciones principales: a) desde el punto de vista del comprador, identifican cierto nivel de calidad del producto, incluyendo sus características; b) desde el punto de vista del vendedor, las marcas señalan un origen exclusivo y suponen un prestigio comercial, características que el derecho debe proteger contra la competencia desleal de imitadores.¹³ La primera función genera beneficios sociales y la segunda costos. Por la primera se brinda a los compradores determinada garantía de calidad, ya que el productor está obligado a disminuir errores que incidan en la bondad de los productos. La segunda genera costos sociales, porque el prestigio comercial depende de la publicidad, la cual induce a errores de compra, monopolios y derroche de dinero, que en último término paga el comprador. El único beneficio de las marcas reside en la garantía de calidad que supone y en la posibilidad de que reduzca los errores del comprador. En tal supuesto, los costos publicitarios son correctos, al permitir identificar fácilmente la calidad, sin recurrir a otros medios, pues lo importante para el consumidor no es realmente la marca de un producto sino su calidad.

En el Valle de México o ZMDF viajan diariamente 1.3 personas por automóvil, lo que implica un auténtico derroche. Esta cifra la dio a conocer el jefe del Departamento del Distrito Federal en la Reunión de Evaluación de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, celebrada en noviembre de 1979. Entre 1951 y 1972 el transporte individual por automóvil creció el 600%, en tanto que el autobús colectivo apenas se duplicó. Se espera que el "metro" de la ciudad de México

¹² Herrera O., Amilcar, "Tecnologías científicas y tradicionales en los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, México, diciembre 1978, vol. 28, 12, p. 1466.

¹³ Greer, Douglas E., "Los beneficios y costos económicos de las marcas. (Leciones para los países en desarrollo.)", *Comercio Exterior*, México, diciembre 1979, vol. 29, 12, pp. 1304-1322.

duplique sus rutas entre 1976 y 1982, pero fatalmente el uso del automóvil crecerá muchísimo más.¹⁴

El ruido, que en alto grado sufren los habitantes de las grandes ciudades, proviene de fuentes fijas y también de móviles: vehículos y aeroplanos. Por muy diversos factores, el ruido es más frecuente e intenso en las ciudades de los países en desarrollo. Un ejemplo de ello lo da también el automóvil, que por tener en México una vida promedio de doce años —muy superior a la que alcanza en los países desarrollados— contamina más.

México consume en promedio una energía 9.4 veces inferior a la utilizada en Estados Unidos; una y media veces menor que el promedio mundial y cuatro veces mayor que el de los países subdesarrollados. En 1977 su consumo de energía provino en un 85.7% de los hidrocarburos, en 9% de la hidráulica, en 5% del carbón y en 0.3% de la geotermia.¹⁵

IV. ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS EN RELACIÓN CON EL AMBIENTE

1. *Tendencias jurídicas*

En el derecho político mexicano actual existe una doble tendencia. Por una parte, en ciertos preceptos constitucionales, el problema de la protección del ambiente parece ser de carácter simple y tradicional: su propósito básico no es sino la defensa de la salud del hombre. Pero, por otro lado, en el artículo 27 constitucional y a nivel de la legislación administrativa federal, la protección del ambiente intenta tener mayores ambiciones. La legislación ordinaria acepta las corrientes contemporáneas que pretenden defender la “calidad de la vida” y aborda la protección de la atmósfera, del agua, del suelo, etcétera, o sea, fundamentalmente de los recursos naturales renovables. La primera tendencia ubica a México en el nivel del subdesarrollo, en tanto que la segunda lo considera desarrollado.

a) Ejemplo claro de la primera tendencia es la reforma al texto constitucional del artículo 73, fracción XVI, efectuada en enero de 1971, que, al referirse en su párrafo cuarto a las facultades del Consejo de Salubridad General, dice así:

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al

¹⁴ *Reunión de evaluación*, pp. 28 y ss.

¹⁵ “Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982. (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología)”, *Comercio Exterior*, México, diciembre, 1978, v. 28, 12, p. 1536.

individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para *prevenir y combatir la contaminación ambiental*, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen.¹⁶

Del texto anterior transcrito se desprende que la prevención y el combate de la contaminación del ambiente es tarea fundamental del Consejo de Salubridad —que depende directamente del presidente de la República— y su finalidad radica en la protección a la salud humana, en forma análoga a las labores que realiza cuando ésta se halla en peligro debido al consumo de bebidas alcohólicas y de sustancias que envenenan al individuo o lo degeneran. La reforma revela que el problema de la contaminación ambiental en México era ya muy grande en 1971 y por eso fue elevado a rango constitucional. Asimismo, refleja que la contaminación puede llegar a tener un carácter de suma inmediatez y por eso el referido Consejo queda autorizado para tomar medidas urgentes, incluso suspender temporal y transitoriamente las garantías individuales, medidas concretas o “actos-ley” que adopta *motu proprio* y posteriormente debe someter a revisión del Congreso de la Unión. Contra estas medidas no procede, en mi opinión, el juicio de amparo, excepto si dicho Consejo excediera sus funciones y las dictara en campos irrelevantes para la prevención y combate de la contaminación ambiental, o bien, si en un tiempo prudente no las sometiera a revisión del Congreso.

b) Un caso claro de la segunda tendencia es la *Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental* (LFCA), de marzo de 1971, y la actual *Ley federal de protección al ambiente* (LFPA), de enero de 1982.¹⁷ El artículo 14 de esta ley, por ejemplo, dice que intenta combatir y prevenir toda contaminación y que entiende por ésta cualquier daño o perturbación a la salud o bienestar de las personas, plantas o animales, o que disminuya la calidad del aire, agua, suelo o recursos naturales, pertenezcan ya a particulares, ya a la nación. Esta ley y sus reglamentos, así como recientes planes con carácter normativo, hacen que el derecho positivo mexicano comprenda también lo que propiamente puede llamarse derecho ambiental.

¹⁶ D. O., 6 de julio de 1971.

¹⁷ “Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental” (LFCA), D. O., 23 de marzo de 1971. La actual ley en vigor es la Ley federal de protección al ambiente (LFPA), D. O., 11 de enero de 1982, la que en muy pocos puntos reformó a la ley anterior.

2. Tendencias político-administrativas

Desde el punto de vista de la técnica administrativa utilizada, el derecho ambiental mexicano puede ser de dos clases:

- a) el que se denominaría clásico y que comprende tres etapas: tramitación de licencias, función de vigilancia y aplicación de sanciones, y
- b) el de carácter planificador que se manifiesta en los planes indicativos.

De acuerdo con el primero, existe en México un órgano administrativo creado expresamente para la protección ambiental: la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de la que dependen la *Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente*.¹⁸ El segundo cuenta con un órgano de naturaleza compleja: la *Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*¹⁹ que, presidida por el secretario de Salubridad y Asistencia, está integrada por representantes de varias secretarías de Estado, del Departamento del Distrito Federal, directores de empresas paraestatales, y a la que puede asistir —cuando lo estime prudente— el presidente de la República. Esta Comisión tiene encomendadas “la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente” (artículo 1).

Así pues, hay en México tres órganos cuya misión específica es la protección al ambiente: el *Consejo de Salubridad General*, establecido por la Constitución federal, con facultades de decisión y ejecución inmediata, cuando se trata de proteger a la salud humana; la *Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*, a la que se ha encomendado elaborar políticas de planeación, y la *Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia*, encargada de otorgar licencias, vigilar el cumplimiento de las normas en vigor y sancionar su violación.

La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente debe tener el respaldo y la fuerza que le otorguen las decisiones de la Comisión Intersecretarial, pues su posición se puede estimar débil ante los grupos de presión. La Subsecretaría es el principal órgano —aunque no el único— encargado de aplicar la LFPA y sus reglamentos, mediante la facultad

¹⁸ La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia fue creada en publicación por el D. O. de 29 de enero de 1972. El artículo 5 de la LFDA otorga las facultades principales a la Secretaría de Salubridad, al igual que la ley de 1971.

¹⁹ D. O., 25 de agosto de 1978.

de otorgar licencias, ejercer vigilancia y aplicar sanciones, que pueden llegar hasta la clausura de una empresa. Si en todos los países desarrollados este sistema presenta dificultades y problemas múltiples, en México son, si cabe, mayores aún.

En efecto, como nuestro país tiene un régimen de economía mixta —privada y paraestatal— la presión sobre la Subsecretaría es doble: por una parte las empresas particulares constituyen un fuerte grupo que se defiende afirmando —entre otras cosas— que son un factor importantísimo para resolver el problema del desempleo. Por otra parte, las empresas paraestatales forman un grupo de presión con poder económico y político.

La otra técnica administrativa elabora planes indicativos y obliga a los órganos del gobierno a suscribirlos o acatarlos. Expresamente las empresas paraestatales también quedan obligadas. En la planificación indicativa es usual invitar a los particulares —cámaras de industriales, la banca, etcétera— a colaborar, de tal suerte que al poder intervenir y exponer sus puntos de vista queden moralmente obligados a cumplir lo previsto en los documentos.

La planificación es la única vía que permite evitar —dentro de lo posible— que el desarrollo económico se enfrente a la defensa del ambiente. Es también el camino apropiado para que se aborden en forma global una serie de problemas ambientales: la correcta distribución territorial de la población, del empleo y de la técnica; la naturaleza de los energéticos a utilizar; la inclusión del costo de la defensa del ambiente en el cálculo económico total; el uso obligatorio de los instrumentos anticontaminantes, cuando se empleen ciertas tecnologías, etcétera.

Es pertinente subrayar que la planificación no excluye la técnica administrativa clásica. Al contrario, ambas se complementan y la segunda se debe subordinar a la primera; pero así como no se concibe una mera técnica administrativa carente de un plan previo, tampoco se puede entender una planificación meramente declarativa y sin una etapa final relativa a otorgamiento de licencias, funciones de vigilancia y aplicación de sanciones.

El Plan Global de Desarrollo (PGD), 1980-1982, aborda el problema tecnológico y señala entre sus propósitos: atacar el desempleo, producir en mayor cantidad bienes de consumo básico y alimentos, favorecer la desconcentración territorial y “apoyar la autodeterminación tecnológica, a través del desarrollo de tecnologías propias, congruentes con la dota-

ción de factores y la modificación de aquellas que, estando disponibles a nivel mundial, pueden adaptarse a las condiciones del país".²⁰

El crecimiento económico registrado entre 1970 y 1978 fue de 6.4% anual. Se proyecta para el futuro que las industrias de bienes socialmente necesarios crecerán 8%, las de bienes de capital 13.5%, la industria química 9.7% y las del sector energético —petróleo y petroquímica— alrededor de 14%. La electricidad el 10.7% y la industria de la construcción 11.1%.

En el mismo plan se señala la importancia que tiene la desconcentración industrial y coordinar el crecimiento de ese sector con el plan de desarrollo urbano, así como proteger al consumidor y no sólo al productor.²¹ Por eso se estimulará el crecimiento industrial en cuatro puertos: Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Tampico y Salina Cruz, al igual que en ciudades de las zonas fronterizas y del Bajío. Es importante la meta señalada en la producción de petróleo. Se pretende llegar a extraer 2.5 millones de barriles diarios de crudo, sin rebasar la cifra de 2.7, y dedicar ese producto tanto para exportación, como para consumo interno. A fin de llevar a cabo ese programa es decisiva la participación del sector paraestatal. En el plan se señala también la gravedad que alcanza el problema de las comunicaciones, ya que en el transporte terrestre —y por toneladas/kilómetro— corresponde a las carreteras el 70% y a las vías férreas el 30%. La población total urbana del país está comunicada, pero sólo goza de ese beneficio el 55% de la población rural.²²

V. ENSAYOS A BASE DE SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

La solución a estos problemas urbanos parece consistir en una planificación que impulse la agricultura y los "polos" de desarrollo en las localidades intermedias, como se ha intentado hacer en México a partir de la legislación vigente sobre asentamientos humanos y mediante la actividad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. La labor de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y de la Dirección General de Ecología Urbana ha sido importante. A principios de 1980 publicó una serie de estudios sobre cada entidad federativa, denominados "ecoplanes", que embonan en el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. Sin embargo, las transformaciones apetecidas requieren

²⁰ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto. Versión abreviada publicada en el D. O. 17 de abril de 1980, p. 23.

²¹ *Idem*, pp. 24 y 25.

²² *Idem*, pp. 42 y ss.

no sólo una política y una legislación adecuadas, sino también una política en materia de inversiones y de tecnología, bastante más compleja y difícil de lograr, pero que se intenta en el *Plan Global de Desarrollo* del gobierno mexicano.²³

México principia a reglamentar el “derecho a la información”, después de la reforma hecha al artículo sexto de la Constitución federal.²⁴ Existe en la Ley Federal de Radio y Televisión, el Código Sanitario, la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos, así como en otros reglamentos, como el de promociones y ofertas. En buena medida, la necesidad y objeto de dichas disposiciones es que la publicidad esté al servicio del consumidor, le proporcione información sobre la calidad de los productos y sus componentes, etcétera.

El Subsecretario de Mejoramiento del Ambiente expuso en noviembre de 1979:

Se extenderán las redes de gas natural, dándose prioridad a las áreas con niveles de contaminación más severos, a fin de limitar más el uso de combustibles contaminantes en dichas áreas. Igualmente se procederá, con prioridad, a la sustitución de combustóleo por gas natural en las dos plantas termoelectricas de la Comisión Federal de Electricidad ubicadas en el Valle de México.²⁵

Por lo tanto, se tratará de reemplazar en lo posible el petróleo —energético contaminante— por el gas natural, energético limpio.

El jefe del Departamento del Distrito Federal afirmó en la misma fecha: “...en el Valle de México se estima que hay entre 23 y 25 millones de pasajeros al día...” En los seis años del presente periodo presidencial se duplicará la extensión del “metro”, el que transportará cinco millones de pasajeros. Este es el mejor transporte eléctrico, pues no hace ruido ni contamina a la ciudad.

El informe del subsecretario de Mejoramiento del Ambiente ante la *Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental* dice que está preparado el instrumento legal que obligue a las industrias a realizar un

²³ En la legislación mexicana sobre población y asentamientos humanos influyeron decisivamente las dos conferencias internacionales auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas y que pueden consultarse en español: *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974 (Bucarest, 19-30 de agosto de 1974)*, Nueva York, 1975. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (31 de mayo a 11 de junio de 1976)*, Vancouver, Canadá.

²⁴ D. O., 6 de diciembre de 1977.

²⁵ Reunión de evaluación, p. 15.

estudio previo a su instalación en el que demuestren que no serán contaminantes o, en caso de serlo, señalen las medidas consideradas en su proyecto para garantizar que no tendrán repercusiones negativas sobre el ambiente. Ese documento es el certificado de prevención del impacto ambiental al que se refiere el artículo 7 de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA).

De acuerdo con el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, la nueva Ley sobre inversiones extranjeras, transferencia de tecnología, invenciones y marcas, el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología (RNTT) y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) no toman en cuenta la posibilidad de emplear tecnologías alternativas, intentan acelerar la introducción de tecnologías extranjeras e importadas e ignoran por completo sus efectos sobre el ambiente. Esto se tratará de remediar.

La importación acelerada de tecnología extranjera puede ser correcta desde el punto de vista del desarrollo económico, pero resulta muy nociva para el ambiente cuando se carece de los más elementales conocimientos sobre su correcto uso en los países subdesarrollados. Por eso se tratará de limitar. Asimismo, debe haber una verdadera coordinación entre la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), el Registro Nacional de Transferencias de Tecnología (RNTT) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en materia de tecnología y su impacto ambiental.

El crecimiento en la producción de energía en México ha sido del 8% anual, uno de los más altos del mundo 1970-1976.²⁶ La demanda de energía eléctrica, sin embargo, es mayor. Se requiere el 11% anual y en los próximos años será del 14% anual, declaró el director de la Comisión Federal de Electricidad.²⁷ Pero mientras en 1960 más de la mitad de la energía eléctrica provenía de plantas hidroeléctricas, en 1975 éstas sólo aportaron el 36.7% y se proyecta para el año 2000 que las fuentes primarias de energía sean así: hidrocarburos 74%, carbón 12%, hidráulica 4% y nuclear 10%.²⁸

VI. EVOLUCIÓN EN ESTE TEMA HACIA SOLUCIONES JUDICIALES

En los últimos diez años el derecho mexicano ha ido ampliando los

²⁶ *Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1976. Este plan sirvió de base para el aprobado oficialmente. Véase nota 15. En adelante se usan las siglas PNICT.

²⁷ Véase el diario mexicano *Excelsior*, 2 de julio de 1980, p. 1 A.

²⁸ PNICT, p. 192.

derechos humanos con nuevos derechos sociales que a veces se consagran en la Constitución federal y, otras veces, en la legislación ordinaria. Estos nuevos derechos constituyen en buena medida un intento de solucionar los graves problemas urbanos de México, ya sea en forma directa o indirecta. El artículo 4 de la Constitución dice así: “El varón y la mujer son iguales ante la ley.” Este derecho de igualdad incide en que la mujer tenga menos hijos —a medida que su nivel sociocultural se eleva— y de esa manera, haya un menor crecimiento natural de la población. El mismo artículo 4 de la Constitución continúa así: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.” La intención de este texto es procurar un decrecimiento de la población. Las tasas de crecimiento natural de la ciudad de México, por ejemplo, han disminuido del 3% al 2.6% anual entre 1970 y 1976 y sigue disminuyendo tal vez a un mayor ritmo, aunque el crecimiento de la ZMDF sigue siendo muy alto debido al enorme saldo migratorio.²⁹

La Constitución ha consignado el derecho a la información, establecido por el artículo sexto. Como se advirtió con anterioridad,³⁰ ha sido parcialmente reglamentado hasta ahora, de tal suerte que con la Ley Federal de Protección al Consumidor se intenta evitar algunos de los peores efectos del consumismo por defectos en la información. Asimismo, en materia de planificación familiar, la información sobre medidas de control natal ha propiciado una menor tasa de fecundidad. Sin embargo, falta una mayor reglamentación de este derecho en áreas estrictamente urbanas. La Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal otorga a las juntas de vecinos de la ciudad de México el derecho de estar informadas sobre la prestación de los servicios públicos (artículo 47).

Existe también consagrado en la Constitución federal el derecho a tener una vivienda (artículo cuarto) y de una manera tácita consigna también dos derechos humanos: el de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el de que se conserve el patrimonio cultural e histórico del país. Estos derechos se vinculan indudablemente con la vida urbana.

Sin embargo, como es sabido, las formas procesales de protección a estos derechos son inadecuadas hasta ahora por tratarse de “intereses difusos”, en donde no hay una persona legitimada que represente en las ciudades a grupos amorfos o a ciertos sectores sociales. A las personas

²⁹ La ZMDF se estima que crece en alrededor del 5% anual, lo que se debe en su mayor parte a la inmigración.

³⁰ Ver nota 24.

físicas o morales privadas se les ha considerado tradicionalmente carentes de interés para interponer el juicio de amparo contra actos de autoridades administrativas si pretenden representarlos. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso en 1972 que sólo se reconoce interés en el amparo (juicio constitucional) a “quien tiene un derecho subjetivo concreto” y no cuando posee solamente una “situación abstracta en beneficio de la colectividad” (R-2747/69, Alejandro Guajardo y otros, sentencia de 18 de enero de 1972).

Este criterio tradicional de la Suprema Corte de México ha limitado seriamente la intervención de los tribunales en la defensa de los citados derechos sociales cuando resultan lesionados en las grandes urbes, a pesar de que dichos derechos están consagrados en la Constitución. Sin embargo, paulatinamente empiezan a sustentar criterios diferentes los tribunales federales de circuito, pues el de la Suprema Corte al no constituir jurisprudencia no es obligatorio.³¹

Dos ejemplos pueden citarse de esta nueva tendencia que se está iniciando en los tribunales federales respecto a este tipo de problemas urbanos. El primero se refiere a un juicio de amparo administrativo en el que la suspensión de los actos fue concedida contra la construcción de un edificio de oficinas en una área exclusivamente residencial, o sea, para habitación. La sentencia dice así: “. . . en principio sí es procedente la suspensión, pues si el acto reclamado se consuma pueden causarle perjuicios difícilmente reparables al alterar la ambientación de la zona residencial de que se trata, con las molestias inherentes. . .”³² Esta sentencia se refiere a la ciudad de México.

El otro precedente —que también versa sobre el área de la ciudad de México— es una sentencia en el incidente de suspensión en la que se dice

. . . los vecinos de una colonia, o cualesquiera de ellos, tienen interés jurídico en el aspecto urbano, estético, de jardines, etc. de su colonia, pues no podría decirse, sin que la Constitución lo diga, que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético y urbanístico. . . ; sería ilógico sostener que quien vive en una colonia carece de interés en el aspecto urbano de la misma y en las áreas verdes y zonas públicas, siendo así que

³¹ La jurisprudencia obligatoria sólo existe cuando hay cinco sentencias sucesivas en el mismo sentido.

³² RA-264/80 Rosa Maurer de Gendrau, 29 de enero de 1982. Unanimidad de votos. Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (ciudad de México).

tales cosas afectan indudablemente el valor económico y estético del lugar en que escogieron vivir. . .³³

Otras ejecutorias de los mismos tribunales federales en materia administrativa han abordado el problema de la defensa de la cultura histórica y arqueológica de México y concedido legitimación al Instituto Nacional de Antropología e Historia para hacerlo conforme a su ley.³⁴

De las referencias anteriores se advierte que se está gestando en México una política judicial para otorgar a los particulares legitimación en la defensa de sus intereses cuando se refieren al ambiente urbano que los rodea. El juicio de amparo —forma procesal con mayor tradición histórica y raíces populares— es el que se ha empezado a utilizar con cierto éxito. Pero falta, en primer lugar, aún mucho por realizar para que se precisen los casos y circunstancias en que los particulares puedan ser considerados con interés para promover ese juicio. En segundo lugar, se necesita ir aclarando los requisitos para obtener la suspensión de los actos administrativos. En tercer término, hace falta que el particular tenga a su alcance juicios que le permitan obtener compensaciones económicas, para sí mismo y para el sector o el grupo en el que se encuentra, o sea, indemnizaciones pecuniarias por los daños que haya recibido.

CONCLUSIONES

Puede advertirse que ha predominado la actividad administrativa en los intentos de solución para los problemas ambientales de las ciudades en México. Esta actividad ha consistido, en los últimos años, en la formulación de planes y en el intento de cumplirlos, dentro de un esquema general para la República. Es claro que sin una visión global e interdependiente de lo rural y lo urbano no se puede intentar siquiera una posible solución. La población de México para el año 2000 se calcula conservadoramente en unos 105 millones de habitantes, o sea, deben acomodarse más de 30 millones en los próximos veinte años dentro del territorio actual.

El problema de la ciudad de México —aunque también ya surge en

³³ RA-1081/80 Asociación de colonos denominada Fuentes del Pedregal. 23 de abril de 1981. Unanimidad de votos. Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (ciudad de México)).

³⁴ RA-484/79 Sociedad Educadora Mexicana, S. A., 5 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos. Magistrado Renato Sales Gasque. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

ciudades como Guadalajara, Monterrey, Villahermosa y otras vecinas a la frontera norte del país— es gravísimo, al registrar su población una tasa de crecimiento de 5% anual, aproximadamente, la que se debe sobre todo a la migración del campo a la ciudad.

Los intentos, que apenas empiezan, de dar protección judicial a los intereses urbanos y ambientales constituyen esfuerzos de los tribunales federales que luchan contra la tradición jurídica mexicana, y que serán, sin duda, los que paulatinamente consoliden los nuevos derechos humanos que ha establecido la Constitución.