

Sección Doctrina

El nuevo derecho ambiental del Distrito Federal

José Juan González Márquez

Ivett Montelongo Buenavista

Sumario: Introducción. / 1. El contenido de la Ley Ambiental del Distrito Federal. / 2. Ordenamiento ecológico del territorio. / 3. Evaluación del impacto ambiental (EIA). / 4. Contaminación ambiental. / Conclusiones.

Introducción

En términos del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, pero no constituye un estado, incluso el artículo 44 constitucional establece: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso, de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

En concordancia con lo anterior, el artículo 122 señala que: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo".¹

Ahora bien, según la fracción V de la base primera del artículo 122 citado, la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica;..."

Sin embargo, esa facultad legislativa de la Asamblea debe ejercerse en términos de lo que establece el Estatuto de Gobierno, que según la fracción II del inciso A del artículo 122 constitucional emite el Congreso de la Unión para fijar, entre otras, su esfera de atribuciones.

El Estatuto² vigente dispone sobre el particular las siguientes reglas:

- El Congreso de la Unión conserva la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, excepto en las materias que la propia Constitución reserva a la Asamblea de Representantes.

1. Este precepto fue modificado según el Decreto por el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

2. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, reformado por decreto y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997.

- La Asamblea de Representantes puede legislar en las materias que la Constitución le señala.
- La Asamblea de Representantes tiene facultad para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica.
- Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes se sujetará a lo dispuesto en las leyes que dicte el Congreso de la Unión en las materias de ... restauración del equilibrio ecológico.³

En consecuencia, con relación al tema que nos ocupa, en los términos de la Constitución Federal y del Estatuto de Gobierno, la Asamblea de Representantes sólo está facultada para legislar en materia de:

- Preservación del medio ambiente.
- Protección ecológica.
- Restauración del equilibrio ecológico.

Por otra parte, la facultad legislativa de la Asamblea sobre las materias citadas sólo puede ejercerla con los límites que le asigne la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El artículo 4o. de este último ordenamiento señala: "La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de **preservación** y **restauración** del equilibrio ecológico y la **protección** al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales." En concordancia con lo anterior, el artículo 9o. de la misma LGEEPA señala que "corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de **preservación** del equilibrio ecológico y la **protección** al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley", y el artículo 10o. señala que, a tal efecto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley.

La Ley Ambiental del Distrito Federal fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 29 de abril de 1996.⁴ En ese entonces la LGEEPA no se ocupaba de otorgar facultades legislativas a la Asamblea de Representantes; es hasta diciembre de 1996 que se reforma la LGEEPA,⁵ cuando por primera vez se otorgan facultades legislativas al legislador local del Distrito Federal.

En consecuencia, para la Ley Ambiental del Distrito Federal las modificaciones a la LGEEPA vienen a corregir el vicio de falta de fundamento que esa Ley tenía al haberse dictado cuando la Ley General aún no recogía el mandato constitucional introducido al artículo 122 en 1994.

1. El contenido de la Ley Ambiental del Distrito Federal

La Ley Ambiental del Distrito Federal se ocupa de los siguientes aspectos:

- Instrumentos de política ambiental, incluyendo, entre otros, al ordenamiento ecológico y la evaluación del impacto ambiental.
- Protección y restauración del agua, del suelo, de la flora y la fauna.
- Prevención y control de la contaminación atmosférica, del agua y suelo.
- Prevención y control de la contaminación visual y la originada por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores.

En este trabajo analizaremos con detalle cada uno de estos temas.

2. Ordenamiento ecológico del territorio

Según la fracción XXVI del artículo 6o. de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el ordenamiento ecológico es una "regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo, manejo 4e recursos

3. Nótese que en este caso se refiere al concepto de restauración y no de preservación y protección del ambiente como reza la Constitución, por lo que debe entenderse que el Estatuto agrega esta última función a las atribuciones de la Asamblea, conferidas por la propia Constitución.

4. La Ley Ambiental del Distrito Federal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio de 1996.

5. El decreto de reformas fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre" de 1996.

naturales y realización de actividades, integrada a los programas de desarrollo urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal".

Lo anterior es coherente con lo que dispone el artículo 20 bis 2 de la LGEEPA, según el cual "Los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, en los términos de las leyes aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa", en tanto que según el artículo 20 bis 4, los municipios y en su caso el D.F. pueden expedir ordenamientos ecológicos locales.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con la LGEEPA, la Ley Ambiental del Distrito Federal le otorga al ordenamiento ecológico del territorio un carácter obligatorio, que desde el punto de vista jurídico es posible en la medida en que la misma Ley vincula a este instrumento jurídico con la legislación de carácter urbano, al tenor de la cual la planeación de los usos de suelo adquiere un carácter normativo.

Evaluación del impacto ambiental (EIA)

La Ley Ambiental del Distrito Federal señala en su artículo 15 que a la Secretaría del Medio Ambiente le corresponde evaluar el impacto y riesgo ambiental, así como expedir la autorización correspondiente y vigilar la observancia de las disposiciones respectivas en los casos no reservados a la Federación. Sobre este particular, la LGEEPA señala que al D.F. sólo le corresponde la evaluación del impacto ambiental respecto de las obras o actividades que no se encuentran expresamente reservadas a la Federación. Por lo que es necesario determinar cuáles son esos casos.

De conformidad con el artículo 31 bis 2 de la LGEEPA, el impacto ambiental que pudiesen ocasionar las actividades no comprendidas en el listado del artículo 28 de ese ordenamiento será evaluado por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal dentro del ámbito territorial de la Ciudad de México.⁶

Por otra parte, existen cinco diferencias fundamentales entre la evaluación del impacto ambiental regulada en la LGEEPA y la normada por Ley Ambiental del Distrito Federal:

a) En primer lugar, en cuanto a la naturaleza jurídica de esta figura, para la Ley Ambiental del Distrito Federal la evaluación del impacto ambiental tiene el carácter de una licencia que se requiere previamente a la operación o construcción de obras nuevas, la ampliación de las existentes o la realización de nuevas actividades que puedan dañar el ambiente (artículo 26) y al tenor del artículo 45 del citado ordenamiento, la resolución que recaiga a la evaluación del impacto ambiental emitida por la Secretaría puede negar la expedición de la mencionada licencia.

En efecto, el artículo 45 dispone:

"Artículo 45. La resolución de la Secretaría en materia de impacto ambiental tiene por objeto:

I. Autorizar la obra o actividad proyectada, en sus términos o condicionada a su modificación o a la realización de medidas adicionales para evitar, minimizar, restaurar o compensar efectos ecológicos adversos, en cuyo caso la Secretaría deberá fundar y motivar las condiciones respectivas, y

II. Negar, fundada y motivadamente, la obra o actividad proyectada."

En cambio, con relación a la evaluación del impacto ambiental regulada por la LGEEPA, las posibilidades de que el procedimiento concluya con una resolución que niegue la ejecución de la obra son realmente mínimas. Ello es así porque, si bien es cierto, también en la LGEEPA la EIA tiene el carácter de licencia administrativa, el artículo 28 señala que el objetivo fundamental de este instrumento es establecer condicionantes a las que se sujeta la realización de obras y actividades, y en la fracción III del artículo 35 acota con mucha precisión las posibles causas de negativa de la autorización reduciéndolas a supuestos de carácter administrativo y no basados en criterios ambientales, mientras que la Ley Ambiental del Distrito Federal no señala en qué casos podrá ser negada la autorización correspondiente y simplemente dispone que en su caso, la autoridad deberá fundar y motivar su resolución.

b) En la Ley Ambiental del Distrito Federal no existe un listado de obras sujetas a la EIA, pero varios artículos de la misma se refieren a los casos de excepción, aunque de forma poco sistemática.

6. Veáse, GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, Nuevo derecho ambiental mexicano, México, UAM-A, 1997, pp. 181-232.

En primer lugar, el artículo 27 señala que por regla general no se requiere evaluación del impacto ambiental, pero luego contrasta diciendo que en las siguientes obras o actividades si se requiere esa evaluación aun dentro del suelo urbano:

- Las que se ubiquen o colinden con áreas naturales protegidas o el suelo de conservación;
- Nuevas obras o actividades industriales o sus ampliaciones que emitan contaminantes;
- Nuevas obras o actividades de infraestructura, servicios o comerciales o sus ampliaciones cuyos procesos requieran de medidas, sistemas y equipos especiales para no afectar los recursos naturales o para cumplir con las normas oficiales;
- Actividades riesgosas, obras y actividades de manejo de materiales y residuos peligrosos no reservadas a la Federación; y
- Obras de más de diez mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de cinco mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional.

Lo anterior deja pendiente la respuesta a la pregunta ¿dentro del suelo urbano se requiere o no evaluación de impacto ambiental? En todo caso, las reglamentaciones que se expidan con base en la Ley deberán resolver este problema.

Por otra parte, y en complemento con lo señalado en el artículo 27, el artículo 28 dice:

"Artículo 28. Para la determinación de las obras o actividades que requieren de autorización en materia de impacto ambiental en suelo urbano conforme al artículo anterior, así como de la modalidad correspondiente, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial:

- I. Los casos en que no se requiere autorización de impacto ambiental;**
- II. Los casos en que debe presentarse el informe preventivo, manifestación o estudio de impacto ambiental o de riesgo, así como los formularios e instructivos para su tramitación, y**
- III. Los demás elementos necesarios para precisar, facilitar y agilizar la evaluación del impacto ambiental.**

En consecuencia, la Ley Ambiental del Distrito Federal no precisa cuáles son las obras sujetas a evaluación del impacto ambiental y cuáles no, ya que las cinco fracciones del artículo 27, en las que aparentemente quedan establecidas las hipótesis bajo las cuales será exigido este requerimiento, pueden ser reglamentadas por la Secretaría del Medio Ambiente según el artículo 28. Esta facultad que el ar

tículo 28 da a la mencionada Secretaría para reglamentar los casos de sujeción a la evaluación de impacto ambiental incluye: la facultad de exentar obras o actividades de la evaluación del impacto ambiental aunque estén incluidas en las fracciones I a V del artículo 27; la facultad de señalar casos en los que basta con la presentación de un informe preventivo y casos que requieren de manifestación o estudio de impacto o estudio de riesgo. Asimismo, esa facultad reglamentaria le permitirá a la Secretaría del Medio Ambiente establecer formularios e instructivos para la tramitación de la evaluación del impacto ambiental y otros elementos necesarios para precisarla, facilitarla y agilizarla.

Así, la definición de los casos que quedan sujetos o exentos a la evaluación del impacto ambiental no está dada en la Ley Ambiental del Distrito Federal sino que será la Secretaría quien los determine. En este sentido, el artículo 29 dispone:

"Artículo 29. Los listados que expida la Secretaría de conformidad con el artículo anterior, se basarán en el grado de las afectaciones ambientales que pueden causar las obras o actividades correspondientes.

Los interesados en que una obra o actividad se reclasifique, incluya o excluya de los listados de conformidad con los artículos 26 y 27 podrán presentar solicitud de modificación por escrito ante la Secretaría, que deberá contener:

- I. Nombre y domicilio del solicitante y, en su caso, de su representante legal;**
- II. Obra o actividad objeto de la solicitud, y**
- III. Las pruebas, elementos y razones que justifiquen la modificación.**

Una vez recibida la solicitud, la Secretaría emitirá la resolución procedente dentro de los veinte días hábiles siguientes, en cuyo defecto operará la negativa ficta."

c) Se establece el derecho a la participación del público en la evaluación del impacto ambiental. En efecto, el artículo 37 de la Ley Ambiental del Distrito Federal dice que una vez "Presentado el informe, manifestación o estudio en materia de impacto ambiental o de riesgo, la Secretaría integrará dentro de los dos días hábiles siguientes un expediente para consulta del público, que contendrá el resumen del proyecto de obra o actividad respectiva...", además de que según el artículo 38 de la Secretaría debe colocar en un local específico el listado de los informes, manifestaciones y estudios en materia de impacto ambiental que se le hubieren presentado y que ese listado deberá actualizarse cada dos días hábiles.

Pero, no solamente se establece la posibilidad de la consulta del público sino que el artículo 39 dice que cuando las obras o actividades sean de tal magnitud que puedan causar impactos ambientales considerables en diversas zonas del Distrito Federal, la población podrá participar en el procedimiento de evaluación. En estos casos, el promovente debe publicar a su costa un resumen del proyecto en un diario de circulación nacional, una vez hecho lo cual, cualquier persona podrá presentar observaciones por escrito a la Secretaría dentro de los cinco días hábiles que sigan a la publicación y aportar pruebas documentales. La Secretaría está obligada a ponderar las observaciones presentadas en los considerandos que acompañen a la resolución respectiva (artículos 40., 41 y 42), y las personas que consideren que sus observaciones no fueron estudiadas en la resolución correspondiente podrán presentar el recurso de inconformidad establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. (artículo 49).

d) Se regula a los prestadores de servicios de impacto ambiental. Mientras que las reformas de diciembre de 1996 a la LGEEPA eliminaron el registro de prestadores de servicios de impacto ambiental, en la Ley Ambiental del Distrito Federal se regula al prestador de servicios de impacto ambiental definiéndolo como aquélla persona "que elabora informes preventivos, manifestaciones o estudios de impacto ambiental o de riesgo por cuenta propia o de terceros y que es responsable del contenido de los mismos" (artículo 137), y aunque el artículo 141 dispone que la Secretaría elaborará una lista de prestadores de servicios de impacto ambiental, también establece que esta lista no es excluyente ni obligatoria, lo que es más, en el artículo 139 se señala que podrán prestar servicios de impacto ambiental "los profesionales, técnicos o prácticos en materias científicas, artes u oficios ambientales que no estén legalmente impedidos para ello."

Por otra parte, la Ley Ambiental del Distrito Federal también contiene importantes reglas en torno al desempeño de estos prestadores de servicios de impacto ambiental, a saber:

- Los honorarios del prestador de servicios de impacto ambiental están determinados en un arancel expedido por la Secretaría (artículos 15, fracción XXXV; 142, fracción I y 144);
- Los prestadores quedan obligados a guardar reserva y secreto profesional de la información y documentación a la que tengan acceso por la prestación de sus servicios, salvo en caso de requerimiento judicial (artículo 142, fracción II).

- Se establece la responsabilidad administrativa de los prestadores de servicios de impacto ambiental que incluyan en sus informes, manifestaciones o estudios información falsa o incorrecta u omitan la identificación de impactos negativos por negligencia, mala fe o dolo.

e) La evaluación de impacto ambiental es la única licencia regulada por la Ley Ambiental del Distrito Federal

ty. Contaminación ambiental

La Ley Ambiental del Distrito Federal dedica todo el Título IV a la prevención y control de la contaminación ambiental, abarcando en este rubro:

- La contaminación atmosférica;
- La contaminación del agua;
- La contaminación proveniente de la realización de actividades riesgosas;
- La contaminación por la generación de residuos;
- La contaminación visual, y
- La contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores.

La regla general a este respecto está establecida en el artículo 91, según el cual:

"Artículo 91. Todas las personas están obligadas a cumplir con los requisitos y límites de emisiones contaminantes a la atmósfera, agua, suelo, subsuelo, redes de drenaje y alcantarillado y cuerpos receptores del Distrito Federal establecidos por las normas oficiales o por las condiciones particulares de descarga".

4.1. Contaminación atmosférica

En esta materia, según dispone la fracción XI del artículo 5o. de la LGEEPA es competencia federal la regulación de la contaminación proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, es decir, tanto de fuentes fijas como de fuentes móviles.

Bajo estos supuestos, la LGEEPA se aboca al tema de la prevención y control de la contaminación de la atmósfera en el capítulo II Título IV, integrado por los artículos 110 a 116. En principio podemos decir que ese capítulo se ocupa de la regulación de la contaminación atmosférica proveniente tanto de fuentes fijas como móviles, en concordancia con lo que dispone el artículo antes mencionado.

Del contenido de la LGEEPA se desprende que la legislación ha establecido fundamentalmente dos mecanismos jurídicos para la prevención y control de la contaminación atmosférica:

- El establecimiento de límites máximos permisibles para fuentes fijas o móviles.
- La obtención de una autorización exclusivamente para fuentes fijas.

Ahora bien, el artículo 112 en relación con el artículo 9o. de la misma LGEEPA señalan que al D.F. le corresponden una serie de facultades relacionadas con la aplicación de la misma respecto de la contaminación del aire en bienes o zonas de jurisdicción federal o proveniente de fuentes fijas que no sean de jurisdicción federal y que funcionen como establecimientos comerciales, industriales o de servicios. Entre estas facultades se encuentran:

- Aplicar los criterios generales para la protección de la atmósfera en los planes de desarrollo urbano definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes (art. 112, fracc. II).
- Integrar y mantener actualizado el inventario de fuentes de contaminación (art. 112, fracc. IV).
- Establecer y operar sistemas de monitoreo de la calidad del aire (art. 112, fracc. VI).
- Requerir a los responsables de la operación de fuentes fijas de jurisdicción local el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes (art. 112, fracc. III).
- Establecer y operar sistemas de verificación de emisiones de automotores en circulación (art. 112, fracc. V).
- Imponer sanciones y medidas por infracciones a las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales o a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno que expidan los ayuntamientos.

De acuerdo con lo anterior, al Distrito Federal le corresponde realizar los actos de inspección y vigilancia de la legislación federal respecto de las fuentes fijas o móviles consideradas de jurisdicción local. Las fuentes fijas de jurisdicción federal son, según el artículo 111 bis, las industrias químicas, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peli

grosos; en tanto que las fuentes móviles de jurisdicción federal son aquellas consideradas como transporte público federal.

Por otra parte, según la fracción VII del artículo 112, al Distrito Federal le corresponde legislar en materia de transporte público (excepto el federal) y las medidas de tránsito y, en su caso, la suspensión de la circulación en casos graves de contaminación. Es decir, la Asamblea Legislativa del D.F. no puede legislar sobre contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas, aunque las autoridades administrativas del D.F. si pueden aplicar la legislación federal respecto de las mismas. En cambio, en materia de contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles, la Asamblea Legislativa del D.F. puede legislar sólo para regular las emisiones del transporte público, no así del transporte privado; para regular medidas de tránsito e incluso suspender la circulación en casos graves de contaminación, aunque en este último supuesto la fracción VII del artículo 112 de la LGEEPA no aclara si la facultad de la Asamblea se extiende a la suspensión de la circulación de vehículos particulares o se constriñe únicamente a vehículos de transporte público.

Sobre este aspecto, debe recordarse que actualmente el programa **Hoy no circula** tiene su fundamento jurídico en un reglamento de la LGEEPA, es decir, en un cuerpo normativo de carácter federal. Por tanto, si la facultad de la Asamblea de Representantes incluyese, según la LGEEPA, la de suspender la circulación del transporte privado entonces, a partir de las reformas de diciembre de 1996 a ese ordenamiento jurídico, el mencionado Programa carecería de fundamento legal.

Por otra parte, según la fracción IX del artículo 111 es a la Federación a quien corresponde dictar las normas oficiales mexicanas que establecen los niveles máximos permisibles de contaminantes a la atmósfera provenientes de vehículos automotores en circulación, mientras que según la fracción V del 112 el D.F. puede establecer y operar sistemas de verificación de emisiones de automotores en circulación. Es decir, la Federación dicta la norma pero el Distrito Federal la puede aplicar.

En concordancia con lo anterior, la Ley Ambiental del Distrito Federal, en el Capítulo III del Título IV relativo a la contaminación generada por fuentes móviles, se ocupa fundamentalmente de los siguientes aspectos:

- La obligación de los propietarios y poseedores de vehículos automotores que circulen por el

D.F. de cumplir con los límites de emisiones contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas;

- Regulación de las fuentes de energía, sistemas y equipos que deben usar los vehículos dedicados al servicio público de transporte de pasajeros y de carga;
- Facultad de la Administración Pública del D.F. para limitar la circulación de vehículos automotores en el territorio de éste. La misma Ley establece algunos supuestos de excepción;
- Obligación de los poseedores o propietarios de los vehículos automotores registrados en el D.F. de someter estos a verificación de emisiones contaminantes.

Por lo que hace a fuentes fijas, el capítulo II del Título IV de la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que los propietarios o poseedores de fuentes fijas tienen entre otras, las siguientes obligaciones (artículo 101):

- Cumplir con los límites de emisiones contaminantes y con los requisitos, procedimientos y métodos establecidos en las normas oficiales mexicanas;
- Inscribirse en el registro de fuentes fijas;
- Proporcionar, en los términos de las normas oficiales mexicanas y en los formatos determinados por la Secretaría, un inventario de sus emisiones, incluyendo su naturaleza y cantidad;
- Someter sus instalaciones a verificaciones periódicas de emisiones;
- Contar con plataformas y puertos de muestreo para medición y análisis de sus mediciones contaminantes en los términos de las NOM's.

Como ya lo comentamos, la facultad de legislar sobre contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas es exclusiva de la Federación, mientras que algunos aspectos relativos a su aplicación pueden ser competencia del Distrito Federal. Las obligaciones que arriba hemos transcrito tienen que ver, fundamentalmente, con esas facultades de la legislación federal que la LGEEPA le confiere al D.F. y por tanto son válidas a pesar de que no era en estricto sentido necesario que la Ley Ambiental del Distrito Federal contuviera esas disposiciones, dado que ya está establecido por la LGEEPA y por las normas oficiales mexicanas.

A pesar de lo anteriormente comentado, el capítulo V del Título IV de la Ley Ambiental del Distrito Federal cuando se refiere a las contingencias ambientales faculta a la administración pública del Distrito Federal para adoptar las siguientes medidas:

I. Tratándose de fuentes móviles:

1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 116, limitar, restringir o suspender la circulación de vehículos automotores, incluidos los de servicio público local y federal y los que cuenten con placas de otras entidades federativas o del extranjero, en los términos del Programa de Contingencia o de la declaratoria respectiva, conforme a los siguientes criterios:

- a) Número de placas de circulación;
- b) Zonas o vías determinadas;
- c) Calcomanía por día o periodo determinado.

2) Retirar de la circulación los vehículos que no respeten las limitaciones, suspensiones o restricciones establecidas e imponer las sanciones respectivas.

II. Tratándose de fuentes fijas, determinar la reducción o en su caso suspensión de sus actividades, en los términos y porcentajes indicados en el Programa de Contingencia o en la declaratoria correspondiente, y

III. Las demás que establezca el Programa de Contingencia o la declaratoria.

De hecho, en gran medida, las previsiones transcritas establecen reglas muy similares, por lo que hace a las fuentes móviles, a las contenidas en el capítulo tercero del Reglamento de la LGEEPA para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su zona conurbada.

Por lo que hace a fuentes fijas, no queda duda que la Ley Ambiental del Distrito Federal está legislando sobre la materia cuando el artículo 131 señala que las medidas adoptadas para hacer frente a una contingencia entrarán en vigor en el momento en que se den a conocer con respecto a estas fuentes, y que en estos casos la autoridad ambiental del Distrito Federal podrá determinar la reducción o en su caso la suspensión de actividades. Todo ello contraviene la fracción XI del artículo 5o. de la LGEEPA que restringe la facultad de regular la contaminación atmosférica proveniente de cualquier tipo de fuente a la esfera competencial de la Federación.

Por tanto, las previsiones del capítulo V del Título IV de la Ley Ambiental del Distrito Federal carecen de fundamento jurídico y por tanto son inválidas.

4,2 Contaminación de las aguas

En materia de aguas, los incisos j) y k) de la fracción V de la base primera del artículo 122 da facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en materia de explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal y preservación del medio ambiente y protección ecológica y servicios públicos y su concesión. Estas funciones legislativas deben ejercerse en los términos de lo que disponga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Es decir, el Congreso de la Unión puede ampliar o restringir el ámbito de competencias para legislar de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El citado Estatuto de Gobierno al respecto dispone:

Art. 42. La Asamblea tiene facultad para:

XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

XV. Regular la preservación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto y cementerios.

Como puede verse, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 42, fracciones XIV y XI facultan a la Asamblea de Representantes para legislar, en materia de contaminación de las aguas, sobre los siguientes aspectos :

- Servicios públicos y su concesión.
- Explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal.
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica.

Los dos primeros aspectos listados anteriormente dan fundamento a la emisión de leyes en materia de servicio público de agua potable y alcantarillado por parte de la Asamblea de Representantes. En este caso la facultad del órgano legislativo del Distrito Federal no tiene limitantes en el Estatuto de Gobierno.

En cambio, el tercer aspecto da fundamento para que la Asamblea de Representantes pueda emitir leyes en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas. Sin embargo, en este caso la facultad de la Asamblea está limitada por lo dispuesto en el artículo 44 del propio Estatuto de Gobierno que a la letra dice:

"Art. 44. Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de ... protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico..."

En este sentido, como ya lo comentamos, el artículo 9o. de la LGEEPA señala que: "Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley."

Es decir, el órgano legislativo del Distrito Federal tiene facultad tanto para legislar en lo relativo a servicio público de agua potable y alcantarillado, como en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que le han sido asignadas y de las que se descarguen en redes de alcantarillado. Ahora bien, la LGEEPA señala que en materia de prevención y control de la contaminación del agua, corresponde al Distrito Federal legislar sobre los siguientes aspectos (art. 119 bis):

- Control de las descargas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado.
- La vigilancia de las normas oficiales mexicanas correspondientes, así como requerir a quienes generen descargas y no cumplan con éstas, la instalación de sistemas de tratamiento.
- Determinar el monto de los derechos correspondientes para que pueda llevar a cabo el tratamiento necesario y, en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar.
- Llevar y actualizar el registro de las descargas a los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, el que será integrado al registro nacional de descargas a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

El uso y aprovechamiento de las aguas asignadas al Distrito Federal conlleva a la generación de aguas residuales que son recogidas en los sistemas de drenaje y alcantarillado. En esta materia, la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) establece una serie de obligaciones para los propietarios o poseedores de fuentes fijas de la competencia de la Administración Pública del Distrito Federal, a saber:

- Contar con los dispositivos necesarios que marquen las normas oficiales mexicanas o el dictamen que emita la autoridad competente para evitar que se arrojen dentro del sistema de alcantarillado o cuerpos receptores del D.F., materiales que perjudiquen su estructura o funcionamiento, o bien materiales, residuos o lodos provenientes del tratamiento o descarga de aguas residuales que, directamente o por efecto de disolución, arrastre o filtración, contaminen las aguas (art. 96 LADF);
- Cumplir con los límites de emisiones contaminantes y con los requisitos, procedimientos y métodos establecidos en las normas oficiales o en las condiciones particulares de descarga (arts. 91, 97 y 101, frac. I LADF);
- Cubrir el derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Distrito Federal como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, cuando se incumplan los límites y condiciones establecidos por las normas oficiales mexicanas o las condiciones particulares de descarga (art. 101, frac. II LADF);
- Inscribirse en el registro de fuentes fijas y de descargas de aguas residuales del Distrito Federal (art. 101, frac. III LADF);
- Prevenir y minimizar la generación de descarga de contaminantes y residuos (arts. 101, frac. V y 110 LADF);
- Someter sus instalaciones a las verificaciones de la autoridad (arts. 101, frac. VI y 107 LADF).

En primer lugar debemos señalar que en este caso la Ley Ambiental del Distrito Federal se ocupa sólo de regular las descargas de las fuentes fijas, que según la fracción XVI del artículo 6o. son los establecimientos industriales, mercantiles y de servicios y los espectáculos públicos, que emitan contaminantes al ambiente, ubicados o realizados según corresponda en el D.F. Es decir, por ahora la Ley Ambiental del Distrito Federal no regula las descargas de aguas residuales provenientes de casa habitación.

Por otra parte, cuando la fracción II del artículo 101 de la Ley Ambiental del Distrito Federal se refiere a la obligación de pagar un derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del D.F., como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales está consagrando una obligación jurídica de manera incompleta.

En otras palabras, la obligación contenida en la fracción II del artículo 101 no puede ser exigible a menos que el mismo legislador local establezca en una ley los elementos fundamentales que según la fracción IV del artículo 31 constitucional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben contener las leyes que establezcan contribuciones, a saber:

- El supuesto de hecho que da origen al pago de la obligación tributaria;
- El sujeto o sujetos obligados;
- La base y tasa del tributo;
- El tiempo y la forma de pago.

Por tanto, no puede decirse que en este momento alguien está obligado al pago de una contribución por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del D.F. como cuerpos receptores de aguas residuales.

En el mismo sentido, la ya mencionada fracción II del artículo 101 señala que en todo caso se pagaría el mencionado derecho cuando se incumplan los límites y condiciones establecidos por las normas oficiales mexicanas o las condiciones particulares de descarga. Al respecto es sabido que, según la Ley de Aguas Nacionales, las condiciones particulares de descarga son establecidas por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Sin embargo, según los artículos 97, 98 y 99 de la citada Ley, la autoridad ambiental del Distrito Federal queda facultada para establecer condiciones particulares de descarga, que establezcan límites más estrictos que los determinados en las normas oficiales mexicanas.

4.3 Actividades riesgosas

En esta materia, la fracción VI del artículo 5o. de la LGEEPA señala que corresponde a la Federación la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y sólo asigna al Distrito Federal la regulación de las actividades no consideradas como altamente riesgosas. Ahora bien, las actividades altamente riesgosas no están definidas por la Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente, pero el artículo 146 de la misma señala que habrá de emitirse un reglamento en el cual se clasificarán las actividades que deban considerarse como tales en virtud de:

- Sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente;
- De los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales comerciales o de servicios;
- De los volúmenes de manejo;
- De la ubicación del establecimiento.

El artículo Décimo transitorio del Decreto de reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 13 de diciembre de 1996 dispone que: "En tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que se deriven del presente Decreto seguirán en vigor las que han regido hasta ahora, en lo que no contravengan."

A este respecto cabe comentar que con anterioridad a la reforma de 1996 la LGEEPA establecía en el artículo 146 que: "La Secretaría de Gobernación y la Secretaría, previa la opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social determinarán y publicarán en el **Diario Oficial de la Federación** los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la presente Ley".

Con esa base fueron emitidos dos Acuerdos en los que se expidieron los listados sobre actividades altamente riesgosas, el primero el 28 de marzo de 1990 y el segundo el 4 de mayo de 1992.

Sin embargo, esos listados ya no se encuentran vigentes en virtud de que el nuevo texto del artículo 146 exige que la determinación de las actividades altamente riesgosas sea dada por un Reglamento, produciéndose un vacío jurídico que por ahora impide saber con certeza legal cuáles son las actividades altamente riesgosas.

Ahora bien, como dijimos el Distrito Federal está facultado para regular las actividades riesgosas, pero no así para las consideradas altamente riesgosas. Esta cuestión está ratificada por el artículo 149 de la LGEEPA que dispone:

"Artículo 149. Los Estados y el Distrito Federal regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente dentro de la circunscripción territorial correspondiente, de conformidad con las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables.

La legislación local definirá las bases a fin de que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios coordinen sus acciones respecto de las actividades a que se refiere este precepto".

Sin embargo, la Ley Ambiental del Distrito Federal va más lejos al facultar a la Secretaría para regular, prevenir y controlar las actividades altamente riesgosas no reservadas a la Federación, es decir, aquéllas que a la luz del reglamento que se expida y las disposiciones que en el mismo se funden no tengan tal carácter. Empero como a la fecha no se ha definido legalmente cuáles son las sustancias que tienen esta categoría, el Distrito Federal puede legislar sobre cualquier sustancia sea o no altamente riesgosa. Una vez que se haya emitido la reglamentación federal respectiva, las regulaciones del D.F. podrán quedar sin efecto, en cuanto se refieran a actividades que el Reglamento federal considere altamente riesgosas.

En este caso es importante destacar que el legislador del D.F. no puede limitarse por el hecho de que el legislador federal no haya definido a las actividades altamente riesgosas sino que debe actuar llenando ese vacío jurídico hasta en tanto las legislaciones federales se ocupen del tema.

4.4 Residuos

Al igual que en el caso de las actividades altamente riesgosas, la fracción VI del artículo 5o. de la LGEEPA señala que corresponde a la Federación la regulación de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales. En cambio otorga al Distrito Federal la facultad de regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no tengan ese carácter, así como la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas que se emitan en ese campo por el propio Distrito Federal.

Ahora bien, de conformidad con la fracción XXXII del artículo 3o. de la LGEEPA son residuos pel i-

grosos todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico- infecciosas representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

En ese sentido, el segundo párrafo del artículo 150 de la propia LGEEPA señala que: "El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior contendrán los criterios y listados que clasifiquen los materiales y residuos peligrosos identificándolos por su grado de peligrosidad y considerando sus características y volúmenes. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos."

En consecuencia, a la Asamblea Legislativa del D.F. sólo le corresponde legislar sobre residuos que no sean de competencia federal

Al respecto la Ley Ambiental del Distrito Federal dedica sólo los artículos 93 a 96 a esta materia.

En el primero de estos preceptos se dice que las personas están obligadas a:

- Prevenir su generación;
- Minimizar la generación de los residuos que no puedan prevenirse;
- Reciclar o reusar los que se generen;
- Tratarlos previamente a su disposición final, cuando no puedan reciclarse o reusarse, a fin de eliminar o minimizar su peligrosidad y volumen, y
- Disponer finalmente de los residuos tratados.

En materia de disposición de los residuos, la Ley Ambiental del Distrito Federal contiene únicamente dos normas:

"Artículo 95. En la vía pública queda prohibido arrojar o depositar residuos, así como quemar éstos o cualquier otro material al aire libre." "Artículo 96. Se prohíbe depositar en las redes de drenaje y alcantarillado o cuerpos receptores del Distrito Federal, materiales, residuos o lodos provenientes del tratamiento o descarga de aguas residuales que directamente o por efecto de disolución, dilución, arrastre o filtración contaminen las aguas."

Finalmente, la Ley en comentario establece una regla en materia de responsabilidad por la generación y manejo de residuos, según la cual son responsables de los daños y perjuicios ocasionados por los residuos sus propietarios o poseedores, considerando a los que manejan residuos como poseedores

durante el tiempo en que éstos permanezcan bajo su cuidado, y agregando que una vez recolectados por el servicio de limpia, esa responsabilidad recae en la Administración Pública.

4.5 Contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica

En este aspecto la Ley Ambiental del Distrito Federal no es específica, y sólo señala el artículo 91 que "Todas las personas están obligadas a cumplir con los requisitos y límites de emisiones contaminantes a la atmósfera, agua, suelo, subsuelo, redes de drenaje y alcantarillado y cuerpos receptores del Distrito Federal, establecidos por las normas oficiales o por las condiciones particulares de descarga", y por otra parte en el artículo 92 dispone que dentro de los contaminantes señalados quedan comprendidos los visuales y los originados por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

Siguiendo lo señalado por el artículo 155 de la LGEEPA, a la Federación le corresponderá elaborar las normas oficiales mexicanas en esta materia y, en los casos señalados, al D.F. le corresponde su aplicación según señala la fracción XXII del artículo 15 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, 7o. fracción VII y 8o. fracción VI de la LGEEPA.

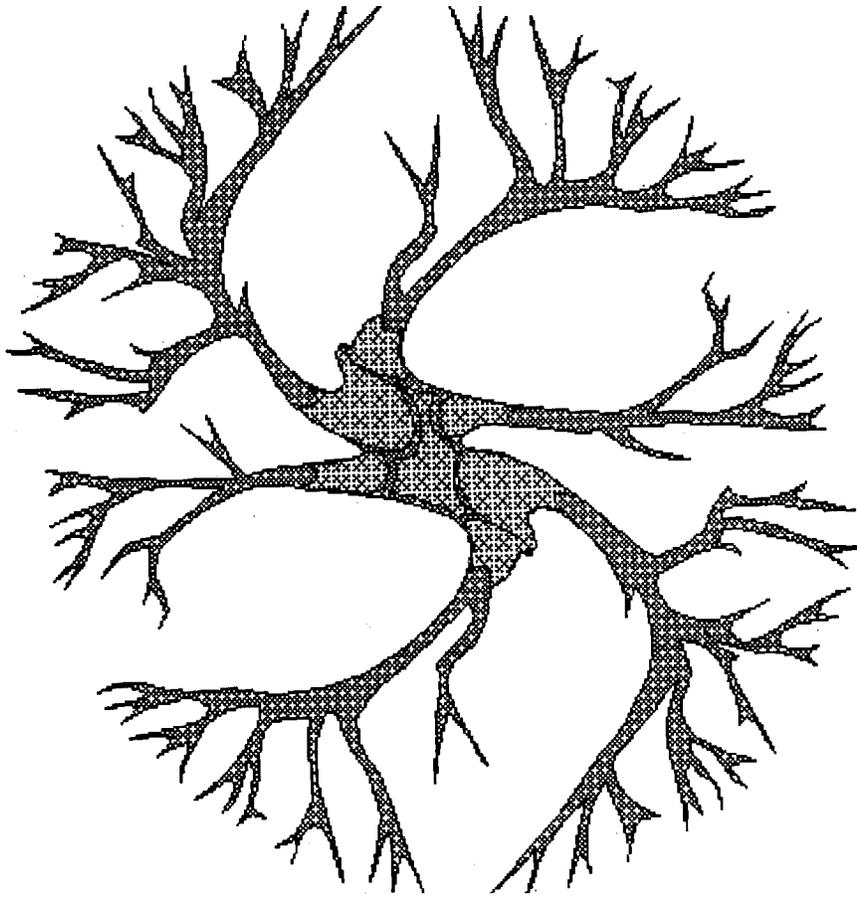
Protección y restauración de los recursos naturales

La Ley Ambiental del Distrito Federal destina todo el Título Tercero a este tema, dividiendo su contenido en tres capítulos:

1. **Del agua y suelo, la flora y fauna silvestres.**
2. **De las áreas verdes.**
3. **De las áreas naturales protegidas.**

La mayoría de estos aspectos son de carácter federal y están regulados en leyes federales, razón por la cual la Ley Ambiental del Distrito Federal sólo enumera principios y no es plenamente regulatoria. No obstante, se comentan algunos principios que la misma establece sobre estas materias. En materia de agua y suelo, el capítulo primero establece sólo ciertos principios que tienen que ver con la obligación de:

- Evitar o minimizar el consumo y contaminación del agua (art. 55);



- Restaurar la calidad de las aguas y, en lo posible, su cantidad (art. 55);
- Restaurar el suelo o subsuelo por parte de quienes realicen actividades de exploración o manejo de minerales o cualquier depósito del subsuelo (art. 56);
- Reforestar y regenerar los conos volcánicos y las estructuras geomorfológicas dañadas por parte de quienes realicen actividades de exploración o manejo de minerales o cualquier depósito del subsuelo (art. 56);
- Restaurar el suelo, subsuelo, acuífero y demás recursos naturales por quienes los contaminen o deterioren (art. 57).

En materia de flora y fauna, este capítulo establece dos principios.

- Obligación de la Secretaría de promover y realizar acciones para la conservación, repoblamiento,

propagación y aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres (art. 58);

- Prohibición en el D.F. del tráfico de especies y subespecies silvestres de flora y fauna terrestres y acuáticas (art. 59).

El capítulo segundo se destina a las áreas verdes y se aboca, fundamentalmente, a la regulación de supuestos que tienen que ver con el derribo de árboles y los daños a áreas verdes y jardines públicos. Finalmente, el capítulo tercero tiene que ver con el establecimiento, administración y conservación de áreas naturales protegidas de competencia local, que según el artículo 74 son las siguientes:

- Áreas o zonas de conservación ecológica;
- Parques urbanos;
- Parques locales o delegacionales, y

- Las demás establecidas por las disposiciones legales aplicables.

Entre los principios específicos que sobre el establecimiento, administración y protección de áreas naturales protegidas destacan las siguientes:

- Los decretos respectivos podrán tener limitaciones y modalidades al uso del suelo;
- El ejercicio de derecho de propiedad, posesión y cualquier otro derivado de la tenencia de esos predios se sujetará a dichas limitaciones y modalidades;
- Las limitaciones y modalidades deberán incorporarse de inmediato al programa de ordenamiento ecológico, al programa de desarrollo urbano y los programas que deriven de éste, y deberán inscribirse en el registro Público de la Propiedad;
- Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en las áreas naturales protegidas deben señalar las modalidades y limitaciones del respectivo predio que consten en el decreto correspondiente y sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad. El incumplimiento de esta regla produce la nulidad absoluta del acto, convenio o contrato respectivo;
- Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos jurídicos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla lo dispuesto en el punto anterior, y
- No se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad los actos jurídicos, convenios o contratos que no se ajusten al decreto y a las modalidades y limitaciones establecidas en él.

Conclusiones

La Ley Ambiental del Distrito Federal constituye, sin duda, el resultado de un buen intento por dotar a este espacio geográfico de una legislación ambiental propia. Por otra parte, la emisión de la misma da cumplimiento a la reforma constitucional de 1994 que otorgó a la Asamblea Legislativa de la ciudad

de México, mayores facultades que las que anteriormente tenía. Sin embargo, el hecho de que la Ley Ambiental del Distrito Federal hubiese sido discutida y aprobada por el órgano correspondiente con antelación a la modificación de la LGEEPA trajo como consecuencia algunas dificultades.

Es decir, si bien la Constitución fue modificada en 1994 y otorgó a la Asamblea del D.F. facultades legislativas, sujetó a estas a lo que dispusiese la Ley General en la materia, misma que, después de la reforma constitucional tenía que ser adecuada a ese nuevo mandato.

Así, la LGEEPA era la encargada de decir, por mandato constitucional, cuáles facultades legislativas se delegaban a la Asamblea y cuáles no. Lo lógico entonces era que los legisladores del D.F. esperasen pacientemente a que se produjese la metamorfosis de la legislación general, pero contrario a ello se adelantaron, con casi seis meses, al Congreso Federal.

Lo anterior trajo como consecuencia, no sólo que existan diferencias entre la manera en cómo una y otra ley regulan los aspectos ambientales, sino que también en algunos casos la ley local entrase en franca contradicción con la Federal, a la cual debe su fundamento de validez.

Así, entre los aspectos que se regulan de manera diferente encontramos el carácter de obligatoriedad que el ordenamiento ecológico del territorio adquiere en la legislación local; la distinta naturaleza jurídica de la autorización de impacto ambiental, que en el caso del D.F. adquiere un carácter de condición sin la cual no se puede iniciar una obra o actividad y el mayor peso que tiene la participación pública en el procedimiento de EIA que se ventila ante las autoridades del D.F. con relación al que se le da en el LGEEPA.

Entre las contradicciones destacan el hecho de que en la Ley Ambiental del Distrito Federal no exista más licencia ambiental que la evaluación del impacto ambiental que, por otra parte, como se ha analizado en este breve estudio, sólo aplica para ciertos casos. Más grave parece el caso de la legislación local sobre contaminación del aire que contiene regulaciones sobre fuentes fijas y móviles a pesar de que, según la LGEEPA, la ley local sólo puede ocuparse sobre aspectos de la aplicación de la Ley General, reglamentos y normas oficiales que de ella derivan en esta materia. Señaladamente destaca la violación

al sistema de competencias que se produce cuando la ley local legisla sobre el tema de contingencias ambientales.

En materia de contaminación de las aguas, la ley del D.F. pretende introducir algunas novedades tales como el pago de un derecho por descarga de agua residual, pero lo hace deficientemente. Primero, porque es discriminatoria al contemplar tan sólo este instrumento de política ambiental con relación a las fuentes fijas y no con relación a las casas habitación, y en segundo lugar, porque al incorporarse esta figura jurídica, no se atiende a los mandamientos de la Constitución en el sentido de que las leyes relativas al establecimiento de contribuciones deben no sólo hacer mención de estas sino regular sus elementos tal y como lo hemos señalado anteriormente.

Por tanto, la Ley Ambiental del Distrito Federal debe ser nuevamente revisada, esta vez con estricto apego a las previsiones de la Ley que le da fundamento, es decir, de la LGEEPA.