

## LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La legislación ambiental vigente del Distrito Federal.* III. *La propuesta de legislación ambiental para el Distrito Federal a la luz de las reformas constitucionales.* IV. *La propuesta de legislación ambiental para el Distrito Federal a la luz de las posibles reformas al marco legal ambiental federal.*

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinticinco años de regulación ambiental, México ha sufrido una serie de cambios importantes que se han reflejado en la creación de leyes, instituciones jurídicas nuevas, dependencias gubernamentales, organismos no gubernamentales, acuerdos internacionales y regionales, que buscan la solución de los problemas ambientales desde el punto de vista jurídico y con la aplicación de la ley como un instrumento efectivo para el logro de los objetivos ambientales en general.

La experiencia de regulación ambiental, se puede resumir en una toma de conciencia respecto a los problemas ambientales, que ha evolucionado a través de los años y que han revolucionado muchos de los principios en los que se sustentaba el sistema jurídico.

El primero de ellos que fue reconocido como tal fue la contaminación atmosférica a finales de la década de los sesenta, y fue en la ciudad de México en donde surgieron los primeros focos de alerta y alarma que detonaron la toma de conciencia y la búsqueda de soluciones a nivel ambiental. El campo jurídico no fue ajeno a este proceso, aparecieron las primeras regulaciones para el control de emisiones contaminantes, que eran aplicadas por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por lo anterior, hablar de la legislación ambiental para el Distrito Federal es un reto para cualquier estudioso del derecho en general y en especial para quienes, como los presentes en esta reunión, tenemos intereses en aspectos ambientales y ecológicos, por una serie de razones.

El Distrito Federal ha tenido deshonrosos primeros lugares en lo que a problemas ambientales se refiere. Muchos a nivel internacional, como el ser la ciudad más poblada del mundo, o nacionales como ser la zona más contaminada del país en materia atmosférica y del agua. Cabe aclarar que estos primeros lugares han sido otorgados sin conocer las cifras de otros lugares del mundo y sin haberse realizado un claro diagnóstico nacional, es sólo la apreciación de la mayoría de quienes vivimos, disfrutamos y sufrimos el Distrito Federal.

Sin embargo hay cifras y datos, comprobados, que nos ponen en primer lugar, como el ser el primer lugar en el mundo en caos de rabia humana en la delegación de Iztapalapa, o tener el índice más alto de proporción de ratas/habitante en toda la jurisdicción nacional. Existe un problema para darnos primeros lugares nacionales y esto se debe precisamente a que somos una entidad *sui generis*, ya que a veces nos comparan con las entidades federativas y a veces con los municipios, lo que altera las cifras y nos da una falsa apreciación de los problemas que nos aquejan.

Quería comenzar con estas reflexiones, ya que este es uno de los principales problemas que aquejan a la legislación ambiental del Distrito Federal y que ha impedido que tengamos una ley, reglamento o lo que sea, que regule las conductas de los habitantes del Distrito Federal para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente y que seamos la entidad federativa que a diferencia de todas las demás que conforman a los Estados Unidos Mexicanos, apliquemos una ley general con dos artículos a nivel del Distrito Federal.

Somos el primer lugar, en la apreciación de nuestros gobernantes y de los ciudadanos, en problemas ambientales y ecológicos, y tenemos un estatus de segunda en lo que a legislación ambiental se refiere.

Pondré un ejemplo, Yucatán en su Constitución consagra los siguientes principios:

En el artículo 87 se establece cuáles son las funciones específicas del estado y señala:

IX. Organizar un sistema de planeación del desarrollo integral que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, de acuerdo con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sobre bases que aseguren la conservación y uso racional de los recursos naturales, la salud del ambiente y el desarrollo sostenido;

Establece el artículo 86. El estado, en su función ordenadora de la convivencia humana, ejercerá la acción que le compete, en la medida necesaria para asegurar la solidaridad de los elementos asociados, y garantizar a éstos una equitativa participación en el bienestar que nace de la convivencia misma.

El Estado, por medio de sus poderes públicos, garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios:

- I. Los habitantes del estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y a hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la ley de la materia;
- II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la materia, y
- III. Los habitantes del estado tienen derecho a conocer y tener acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la entidad, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento.

Este ejemplo confirma que somos mexicanos de segunda en lo que a derechos ambientales se refiere, ya que no contamos con principios que nos permitan no sólo tener el derecho de vivir en un ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar individual y colectivo, sino tener acceso a la información que nos permita saber qué hacer para evitar continuar en esta tan desfavorable situación ambiental y ecológica.

## II. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL VIGENTE DEL DISTRITO FEDERAL

En 1971 aparece la primera ley ambiental en México denominada, Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, que si bien era federal, realmente se trataba de un ordenamiento cuyo primer ámbito de aplicación era el Distrito Federal. Podemos decir que era una ley diseñada para el Distrito Federal y que se aplicaba nacionalmente con una extraña interpretación de su carácter "federal".

No fue sino hasta el 10 de agosto de 1987, con la reforma constitucional a los artículos 27 y 73 XXIX G, cuando cambia este esquema, sin embargo al no haberse hecho una reforma constitucional integral, dejó al Distrito Federal en un espacio no definido, ya que no quedaba claro quién iba a ejercitar las facultades para legislar en materia ambiental y si la concurrencia que establece la fracción XXIX G era aplicable al Distrito Federal, como entidad federativa o como municipio.

Desde entonces y hasta el 28 de enero de 1988, fecha en que se publicó, la LGEEPA, éste fue el esquema que se siguió. A partir de la entrada en vigor de ésta, el esquema es de mayor concurrencia entre las entidades federativas y la federación, haciendo la aclaración que dentro de este sistema no se incluye al Distrito Federal. Esta situación nos lleva a una indeterminación del ámbito local de aplicación de la ley federal en el Distrito Federal.

También la ley establece los principios para que opere la coordinación entre las diferentes dependencias y los diferentes niveles de gobierno. En el Distrito Federal, es la figura de la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. En general esta situación se encuentra en los artículos 9 y 10 de la LGEEPA.

El artículo 9 establece las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente bajo el siguiente esquema:

- A) Atribuciones que le corresponden a la secretaría. Fracciones I a XVI.
- B) Atribuciones que le corresponden al Departamento del Distrito Federal. Fracciones I a XIX.
- C) Atribuciones que la secretaría y el Departamento del Distrito Federal tendrán de manera coordinada. Fracciones de la I a la V.

El artículo 10 señala la relación entre el Distrito Federal y los estados colindantes sujetos a un proceso de conurbación, en los que la secretaría (actualmente SEMARNAP) funge como ente de coordinación.

Uno de los más importantes efectos de la LGEEPA, ha sido el que generó, en la creación de un marco legal en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, en el ámbito

local, tanto a nivel estatal, como municipal. Al día de hoy, todas las entidades federativas cuentan con la ley de la materia.

En el caso del Distrito Federal, éste no cuenta con el mismo esquema de las entidades federativas. No cuenta con una ley en la materia, como con la que cuentan las entidades federativas existen algunas disposiciones ambientales como: el Reglamento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 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, al que yo denomino el Reglamento *sui generis*, único en el país de esta naturaleza, ya que regula una jurisdicción federal, que es el Distrito Federal y a 17 municipios de una entidad federativa que es el Estado de México.

El Distrito Federal carece de un marco legal integral, que permita la solución de los graves problemas ambientales que lo aquejan y un esquema claro de coordinación con las entidades que forman la zona metropolitana de la ciudad de México, que es considerada por muchos como la zona más contaminada del mundo y por otros "La región más transparente".

### III. LA PROPUESTA DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

#### 1. Para el Distrito Federal

La reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, permite que el Distrito Federal pueda contar con un marco legal ambiental.

Para ello, el Congreso de la Unión conforme al artículo 122, fracción primera, inciso c) deberá determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, tal y como lo hizo Yucatán en su Constitución.

Para ello se requiere que el Congreso de la Unión reforme el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, en el título segundo "De los derechos y obligaciones de carácter público", en su capítulo primero "De los derechos y obligaciones de los habitantes", aumentando la referencia del artículo 19 que establece:

Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales

determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y *la preservación del medio ambiente*.

Y ampliar en el capítulo II “De los derechos y obligaciones de los ciudadanos”, una fracción al artículo 20 y otra al artículo 23 que establezca derechos y obligaciones a los ciudadanos en materia ambiental, uno de ellos puede ser el derecho de acceso a la información ambiental, a la participación en cuestiones ambientales, y como su contrapartida, la obligación de brindar información y apoyar los programas ambientales, sobre todo en caso de emergencias ecológicas y contingencias ambientales.

El artículo 74 al no establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el de la expedición de leyes en la materia, deja claro que quien debe legislar es la Asamblea de Representantes, quien emitirá la Ley Ambiental para el Distrito Federal, conforme al artículo 122, fracción IV, inciso g), en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: [...] bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; [...] protección civil; [...] planeación del desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales, construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; [...] espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural cívico y deportivo; mercados; rastros y abasto; cementerios y función social educativa.

Como se puede apreciar en el texto de la Constitución ya aparece de manera integral y detallada los capítulos que debería contener una Ley Ambiental del Distrito Federal y las materias que deben ser reformadas y revisadas en las leyes específicas para sistematizar a la materia y facilitar su aplicación.

## 2. *Para los recursos naturales*

No se puede dejar de lado, por su efectos en el Distrito Federal, las reformas que se dieron a nivel constitucional para “modernizar”,

el marco regulatorio de los recursos naturales, en materias, agraria, forestal, de pesca, minera y de asentamientos humanos.

Todas estas materias inciden directamente en la materia ambiental, y han tenido como objeto transformar radicalmente los principios en los que se sustentaban muchas de las disposiciones ambientales, uno de ellos, el uso del suelo tanto urbano como rural y la posibilidad de su cambio, no sólo del régimen ejidal al comunal o privado, sino del rural al urbano o del forestal al agrícola o urbano.

El suelo y su regulación se han transformado radicalmente por las reformas constitucionales no sólo desde el punto de vista agrario, con la Ley Agraria, sino también desde el punto de vista urbano con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Éste es un tema que de sólo pensarlo produce escalofríos si lo quiere uno vislumbrar en el Distrito Federal, en donde muchas de las áreas urbanas fueron ejidos, o terrenos comunales o si recuerda uno los esfuerzos de regularización de tenencia de la tierra que se han dado en los últimos 25 años en el Distrito Federal. Tan sólo como un recuerdo que sirve de ejemplo es el caso del Estadio Azteca, que todavía tiene conflictos agrarios y no se ha podido escriturar, y como una terrible realidad el caso del Ajusco y los Dinamos, sin olvidar Cuajimalpa y Santa Fe.

Otro marco de regulación que incide de manera directa, que para mí es el problema ambiental más grave en el Distrito Federal, superando lo relativo a la atmósfera, es en materia de aguas. La nueva Ley de Aguas Nacionales incorpora un capítulo para la prevención y control de la contaminación del agua y abre espacios para que el tratamiento de las aguas residuales sea concesionado y por ende "privatizado".

El caso de la Ley Forestal y la manera en que se aplica en el Distrito Federal, también es un reto, y en estos momentos implica millones de dólares, al no haberse podido reforestar con créditos del Banco Mundial muchos de los bosques del Distrito Federal y no quedar claro el régimen de ciertas zonas que alguna vez fueron plantaciones comerciales.

El caso de la aplicación de la nueva Ley Minera en el Distrito Federal también es un reto ambiental, ya que hablamos de principios que deberían ser aplicados no sólo a los minerales sino a otros materiales y sustancias, como ejemplo está la nueva Planta Trituradora de Asfalto de Parres Topilejo, que si bien no extrae mineral, extrae piedra causando un impacto ambiental considerable a nuestros mantos freáticos y al subsuelo.

La Ley de Pesca es otro reto de aplicación ambiental en el Distrito Federal, sobre todo después del rescate ecológico de Xochimilco y del sistema lagunar que permite grandes posibilidades de explotación acuícola a la zona.

#### IV. LA PROPUESTA DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LAS POSIBLES REFORMAS AL MARCO LEGAL AMBIENTAL FEDERAL

Desde diciembre del año pasado y ante el cambio de Gobierno, el marco legal ambiental ha sufrido una serie de transformaciones:

- a) Las reformas a La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambiando drásticamente el régimen de la gestión ambiental, se crea la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que contiene en estos momentos atribuciones que antes estaban designadas a otras dependencias del Ejecutivo en materia de medio ambiente, recursos naturales y pesca.
- b) La introducción del esquema de desarrollo sustentable en el Plan Nacional de Desarrollo, cambiando el esquema de la denominada política ecológica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por una política de desarrollo nacional que contiene tres vertientes: la del desarrollo social que queda como atribución a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de desarrollo rural atribuida a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDER) y la de desarrollo sustentable, propiamente dicha, en materia ambiental que queda a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- c) Los cambios que la crisis económica ha generado al esquema de gestión administrativa con nuevos esquemas de desregulación, con sendos ejemplos del Acuerdo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del 23 de octubre de 1995 y el nuevo pacto "Alianza para la recuperación económica" firmado por diversos sectores y dependencias el domingo 29 de octubre de 1995.

Estos cambios han alterado el esquema de gestión ambiental y hacen necesaria una reforma a la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Para ello desde el mes de

enero de 1995 y simultáneamente a la elaboración del Proyecto de Ley Ambiental para el Distrito Federal que hoy ocupa nuestra atención, han surgido varias propuestas de reformas a nivel general.

De estas revisiones de las que me honro haber formado parte, puedo concluir una serie de aspectos que creo que ahora y ante las situaciones antes apuntadas deben enriquecer al texto tanto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como a la Ley Ambiental del Distrito Federal, pido disculpas por tan sólo enlistarlos pero creo que en razón del tiempo asignado no puedo ser más explícita.

- Falta establecer claramente el esquema de la Procuraduría Ambiental, Federal de Protección al Ambiente y Ambiental para el Distrito Federal, en ambos textos.
- Falta hacer una revisión seria a los delitos en ambos textos. A nivel federal deja mucho que desear el texto vigente y se debe revisar concienzudamente el delito de ecocidio de la Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Falta establecer claramente el esquema de participación pública, derecho de acceso a la información ambiental en ambos textos.
- Falta establecer un régimen de sustancias y materiales peligrosos y perfeccionar el régimen de residuos peligrosos así como el listado de las actividades altamente peligrosas a nivel federal y una regulación clara para la intervención del Gobierno del Distrito Federal en esta materia, hay que recordar Anaversa (1991) Guadalajara (1992), Nayarit y Jalisco (1995), Chihuahua con cinco muertos y 115 intoxicados (1995).
- Falta establecer un verdadero sistema de información ambiental en ambos textos.
- Falta establecer claramente el régimen de responsabilidad ambiental en ambos textos.
- Falta hacer un estudio que avale la toma de decisiones para establecer cuáles serán las actividades o zonas que requieran de impacto ambiental o sólo el informe preventivo o nada para el caso federal y del Distrito Federal.
- Falta hacer una revisión a lo que encierra el establecer un ordenamiento ecológico del territorio, tanto a nivel federal y su contraparte local en el Distrito Federal.
- Falta vincular en el caso del Distrito Federal el texto de la propuesta de ley a toda la legislación, reglamentos, y demás disposiciones del Distrito Federal.

- Falta hacer más ambiental y ecológica a las leyes, reglamentos y disposiciones urbanas del Distrito Federal, y más urbanas a la propuesta de Ley Ambiental para el Distrito Federal, sobre todo para romper el círculo vicioso que existe en la aplicación discrecional de la ley por parte de dos dependencias distintas del Gobierno del Distrito Federal.
- Regular con mayor precisión la Zona de Conservación Ecológica del Distrito Federal.
- Revisar el régimen de atribuciones del gobierno del Distrito Federal a la luz de la propuesta. Pongo como ejemplo: la zona de conservación ecológica es atribución de una comisión, cuando debería tener facultades directas el regente en el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, construcciones, etcétera en esta zona, hay que recordar el caso del Tepozteco y que está en el mismo corredor biológico Ajusco/Chichinautzín.
- Revisar el reglamento de áreas verdes, de limpia de agua, de anuncios y en general todo el régimen reglamentario del Distrito Federal para que la Ley Ambiental no sea un parche, y sea efectivamente aplicada y sin obstáculos que pueden provenir de la aplicación de otras disposiciones, ya sea por duplicidad o por antagonismo.
- Y al final hacer una revisión de ambos textos para que se enriquezcan entre sí, para ello propongo a la Asamblea de Representantes que se sume a la revisión de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y con los comentarios vertidos a ésta tomar la experiencia y aprovechar el ritmo del proceso para revisar el documento de trabajo propuesto.

María del Carmen CARMONA LARA