

ENTORNOS URBANOS, RIESGOS AMBIENTALES Y ORDEN JURÍDICO: ESTUDIO DE UN CASO EN LEÓN, GTO

Fidel García Granados*

ABSTRACT

Entre diciembre de 1998 y junio de 1999, las autoridades municipales de León, Guanajuato, con base en las conjeturas vertidas por la Delegación en esta entidad federativa, de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, autorizaron la construcción de un centro comercial, dentro del radio de afectación —así identificado en el estudio de riesgo correspondiente— de una terminal de almacenamiento y distribución de Petróleos Mexicanos, en la que se realizan actividades de alto riesgo ambiental; lo anterior indujo a la opinión pública local a un intenso debate que simplemente se diluyó en el tiempo, pero que no resolvió las interrogantes que se ciñeron sobre la sustentabilidad de la gestión urbana.

En este artículo se expone, a partir del estudio de este caso, cómo la disociación de la política urbana y la ambiental ha impedido revertir las tendencias de deterioro ecológico en los centros de población, en particular, aquellos relacionados con los riesgos ambientales, manteniendo con ello las condiciones de vulnerabilidad social.

INTRODUCCIÓN

La urbanización es una de las transformaciones más profundas de las sociedades contemporáneas y se trata de una modificación eminentemente ambiental¹, ya que las ciudades han condensado e intensificado los efectos ecológicos de la ocupación del territorio por parte de los seres humanos².

* Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana León, además cuenta con los estudios de la Maestría en Política y Gestión Pública en esta misma Institución.

¹ Azuela, Antonio. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al Derecho ambiental*, México, Fontamara – Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 169.

² Pereiro de Grigaravicius, María Delia, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano. Un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 5.

Además, es un número cada vez mayor de individuos los que están inmersos en el proceso de urbanización³, quedando fuertemente vinculados al mismo y para quienes la alternativa posible a no disfrutar de un entorno adecuado no es separarse de éste, sino padecerlo inadecuadamente⁴, lo que termina por degradar la calidad de vida⁵ y por afectar la dignidad de las personas.

En efecto, la expansión urbana, así como el proceso de industrialización que la potencializó⁶, se han traducido en un incremento constante de las circunstancias con las que los individuos interactúan —que conforman su espacio vital⁷— pero sobre las que no tienen control, tales como los efectos de la contaminación del medio físico, la alteración de los patrones climáticos y la intensificación, cuantitativa y cualitativa, de los riesgos tecnológicos a los que se encuentran expuestos⁸. Respecto a este último aspecto, la simple revisión a los daños que efectivamente ha sufrido la gente por la exposición a tales riesgos, lleva a reconocer que una parte importante de ellos tiene su origen en algo tan

³ Conforme a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, 78% de la población total del país habita en zonas urbanas. Véase <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo114&s=est&c=23643>. Consulta: 24-04-2010.

⁴ Canosa Usera, Raúl, "Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales", *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 129.

⁵ Para Enrique Leff, *la calidad de vida se establece a través de un proceso de reapropiación y autogestión de las condiciones de vida de la población a través de sus necesidades sentidas y sus valores subjetivos. Los valores culturales median las necesidades básicas y la calidad de vida de la población. La calidad de vida integra así el proyecto cultural, el proyecto de desarrollo y el proyecto de vida de la comunidad.* —"Notas breves sobre calidad de vida y racionalidad ambiental", en Daltabuit, Magalí, *et. al* (Coords.) *Calidad de vida, salud y ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Nacional Indigenista, Cuernavaca, 2000, p. 106—. A pesar de que la considera eminentemente antropocéntrica, Raúl Brañes admite que la calidad de vida, es una noción que *excede a la de calidad del ambiente físico, que es el objeto en el cual habitualmente se centra la atención de la legislación ambiental.* —*Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000, p. 26—

⁶ Mansilla, Elizabeth, "Desarrollo urbano y vulnerabilidad a desastres en América Latina", en Méndez Rodríguez, Alejandro (Coord.) *Estudios urbanos contemporáneos*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 169-170.

⁷ Véase, García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985.

⁸ Esteve Pardo, José, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 36-42.

simple como la ubicación de los asentamientos donde viven millones de personas⁹.

Lo anterior ha generado profundas insatisfacciones que han terminado por reflejarse en el plano político¹⁰ y respecto a las que el orden jurídico no debería quedar indiferente, particularmente si se considera que el control, por parte de cada individuo, de las condiciones de su propio entorno, está directamente relacionado con el goce efectivo del régimen de libertades que es propio de todo sistema democrático de Derecho.

Sin embargo, el desarrollo de las diferentes regiones de nuestro país ha evidenciado que, en la gestión urbana, el medio ambiente es, en el mejor de los casos, sólo una variable más ligada a aquél y no el sustrato biofísico del que depende no sólo el adecuado despliegue de las potencialidades regionales¹¹, sino el goce efectivo de los derechos de las personas.

1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

En diciembre de 1998, las autoridades municipales de León, Guanajuato, otorgaron la licencia de uso de suelo para la construcción de un centro comercial en un predio ubicado al sur de la ciudad, en la esquina que forman el Boulevard “Juan José Torres Landa” y la avenida “Timoteo Lozano” y en colindancia con la

⁹ Azuela, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 1980, p. 747.

¹¹ Bassols, Mario “Política y gestión ambiental. Una aproximación al municipio mexicano”, en Bassols, Mario y Melé, Patricia (Coords.) *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, p. 400.

terminal de abastecimiento y distribución (TAD) de Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuya instalación en ese lugar data de mediados de la década de los setenta del siglo pasado, cuando el actual Boulevard “Juan José Torres Landa” era el libramiento carretero al municipio de San Francisco del Rincón.

Conforme a la normativa ambiental vigente al momento en que se autorizó la construcción del centro comercial, en esas instalaciones de PEMEX ya se realizaban actividades altamente riesgosas, ya que en ellas se manejaban más de 100,000 barriles; para 2007 el promedio mensual de la comercialización de gasolinas en tales instalaciones ya cuadruplicaba tal cantidad¹².

De acuerdo con la prensa local¹³, la empresa responsable también había solicitado al Municipio la autorización para iniciar la construcción del centro comercial, pero ésta le fue negada en enero de 1999. A pesar de ello, se iniciaron las obras, por lo que a finales de ese mismo mes, las autoridades municipales ordenaron la suspensión de la edificación.

Un sector de la administración municipal consideraba que, al ser las autoridades federales las competentes para regular a las actividades altamente riesgosas¹⁴ —como las que se realizan en la TAD— deberían ser aquellas y no las municipales las que otorgaran las autorizaciones para la construcción del centro comercial a un costado de las instalaciones de PEMEX¹⁵; por tal motivo, en enero de 1999, la Presidencia Municipal de León solicitó a la entonces

¹² Sistema de Información Energética, <http://sie.energia.gob.mx/sie/bdiController>, consulta del 18-06-2007.

¹³ “La Historia”, periódico *a.m.*, <http://www.am.com.mx/nota2.asp?id=873&fecha=11012000>, consulta del 20-04-2004.

¹⁴ Artículos 5º, fracción VI, y 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

¹⁵ Esta posición fue ratificada, años después, por quien fungió como Subdirector General del Instituto Municipal de Planeación de León, en una ponencia que sustentó ante un grupo de asesores jurídicos de la administración municipal en agosto de 2005.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), “*su apoyo para obtener asesoría técnica y la información de las evaluaciones de los estudios de impacto ambiental y de riesgo dictaminados por el Instituto Nacional de Ecología respecto a la TAD y de los poliductos que pasan por la ciudad de León*”.

El 14 de abril siguiente, la Delegación en el Estado de Guanajuato de esa dependencia federal respondió la consulta, manifestando que “*una vez analizada la información remitida a esta dependencia [...] determina que si el Plan Director de ese Municipio compatibiliza los usos de suelo propuestos y vigentes, el proyecto [...] es factible de llevarse a cabo*”¹⁶.

La opinión de la Delegación Federal de la SEMARNAP en Guanajuato motivó una vehemente pero tardía respuesta de la entonces Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas, adscrita al Instituto Nacional de Ecología, en la que externó los inconvenientes de la instalación del centro comercial dentro del área de influencia de la TAD.

Sin embargo, con el argumento sostenido por la Delegación Federal de la SEMARNAP en Guanajuato, las autoridades municipales otorgaron la licencia de construcción, en junio de 1999, por lo que la obra se concluyó —para lo que,

¹⁶ *Ídem* n. 13.

como en otros casos, en otros lugares¹⁷, se requirió incluso de la reubicación de ductos de PEMEX— y el centro comercial actualmente está en funcionamiento.

2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SU REGULACIÓN AMBIENTAL

En el artículo 115, fracción V, de la Constitución general de la República, se establece que compete a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, la aprobación y administración de la zonificación y de los planes de desarrollo urbano, así como la autorización, el control y la vigilancia del uso del suelo¹⁸.

De esta manera fue consagrada y garantizada la autonomía de los Municipios, que imponía un cambio sustancial en el orden constitucional, como motivo del cual, el gobierno municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones, corresponden directamente a los ayuntamientos¹⁹, sin que el ejercicio de tales atribuciones dependa de alguna otra autoridad.

Así, en la fracción V del citado dispositivo constitucional se faculta a los municipios a formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y otorgar licencias y permisos para construcciones.

¹⁷ Partida, Raquel, "El suelo que pisamos", en Padilla, Cristina y Reguillo, Rossana (Comps.), *Quién nos hubiera dicho. Guadalajara, 22 de abril*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1993, p. 84.

¹⁸ Sayeg Helú, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 1984, pp. 119-120.

¹⁹ López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 130.

Para la satisfacción de estos objetivos, los municipios mexicanos han sido igualmente investidos de la facultad para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. De esta manera, conforme a lo estatuido en la fracción II del artículo 115 de la Constitución general de la República, los ayuntamientos pueden, de manera autónoma, aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen las materias, funciones y servicios públicos de su competencia, dentro de sus respectivas delimitaciones territoriales²⁰.

Conforme a lo expuesto hasta el momento, es evidente que, por mandato constitucional, corresponde a los municipios autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en la totalidad de su circunscripción territorial; en el artículo 115 constitucional, tanto en el párrafo tercero de la fracción II, como en el párrafo segundo de la fracción III, se faculta a las legislaturas federal y estatales únicamente a establecer las condiciones en que se ejecutarán tales atribuciones, sin que ello implique la posibilidad jurídica que cualquier otro orden de gobierno restrinja su materialización o incluso pretenda adoptarlas²¹.

En ese contexto, el 13 de diciembre de 1996 —dos años antes de que se otorgara la autorización de uso de suelo para la construcción del centro comercial de referencia— fue publicado el decreto con el que se reformaron,

²⁰ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 7ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 197-198.

²¹ Ruiz-Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho político. (México y España)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 51.

entre otros dispositivos, el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en el que se estableció que:

Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda [...] considerará los siguientes criterios: [...]

VIII.- En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y

IX.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población [...]

Esta adición encuentra sustento, precisamente, en las facultades de los poderes legislativos anteriormente referidas, para establecer los términos en que los municipios han de ejercer las funciones públicas conferidas en el artículo 115 constitucional.

En efecto, en la exposición de motivos de esa reforma se estipuló que ésta habría tenido por objeto vincular la gestión municipal en materia urbana con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente y, en particular, establecer que en los planes de desarrollo urbano de los centros de población debían señalarse las zonas en las que se permitiría la instalación de establecimientos en los que se realizarían actividades altamente riesgosas, así como las áreas de salvaguarda que protegerían a la población de los efectos que se generarían por el desarrollo de tales actividades.

Es importante destacar que los criterios estipulados en el citado artículo 23 de la LGEEPA no son simples enunciados cuya validez o aplicabilidad esté sujeta al arbitrio del ente público encargado de las funciones a que aquellos se refieren, ya que los criterios ecológicos son, conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 3º del mismo ordenamiento, los lineamientos obligatorios que orientan las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, y que tienen el carácter de instrumentos de la política ambiental.

Por tanto, los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, establecidos en el artículo 23 de la LGEEPA, con motivo del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996, no son simples directrices sin capacidad coercitiva, sino que se trata de mandatos vinculantes que obligan a los diferentes órdenes y entes de gobierno a acatar tales disposiciones en el cumplimiento de sus respectivas facultades.

Por lo tanto, en el ejercicio de las facultades constitucionales para el ordenamiento del territorio, los municipios están constreñidos a observar el marco de referencia delineado por la legislación vigente, conforme a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución general de la República; sin embargo, los gobiernos federal y de los estados no pueden, a través de tal legislación, abrogarse para sí esas funciones públicas, como tampoco pueden, las propias autoridades municipales, declinar el ejercicio de tales facultades, tratándose de actividades de alto riesgo ambiental, con motivo de las atribuciones que puedan tener a su cargo los funcionarios federales.

3. LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO AMBIENTAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la LGEEPA, la categorización de las actividades de alto riesgo ambiental, depende fundamentalmente de tres factores: primero, las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios; segundo, los volúmenes de manejo y, por último, la ubicación del establecimiento.

Para la determinación de las sustancias sujetas a esta regulación, se han expedido, a la fecha, dos acuerdos —publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1990 y el 5 de abril de 1992, respectivamente— en los que se considera como actividad altamente riesgosa a cualquier acción que implique el manejo de sustancias inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológico-infecciosas, en cantidades tales que, en caso de producirse una liberación, ocasionarían una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.

En tales acuerdos se listaron 481 sustancias cuya producción, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, podría considerarse una actividad de alto riesgo ambiental, si tales acciones llegaban a efectuarse en un volumen igual o superior a la *cantidad de reporte*²² determinada, en los propios acuerdos, para cada sustancia. De esta manera, en el artículo 4º, fracción IX, del segundo

²² En ambos acuerdos se define a la *cantidad de reporte* como la *cantidad mínima de sustancia peligrosa en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transporte dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana, ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.*

de estos listados, se dispuso que el manejo de gasolinas tendría tal carácter a partir de 10,000 barriles.

Ahora bien, con el mismo decreto con el que se introdujeron, en el artículo 23 de la LGEEPA, los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, también se modificó el segundo párrafo del artículo 147 del citado ordenamiento, donde quedó estatuido que los responsables de la operación de cualquier instalación en que se realicen actividades que se consideren como altamente riesgosas para el medio ambiente, deben formular y presentar un estudio de riesgo ambiental, para que, a partir de la información consignada en el mismo,²³ se elabore un programa para la prevención de accidentes, mismo que se habrá de someter a la aprobación de las autoridades federales competentes²⁴.

Asimismo, con la adición del artículo 147 Bis, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2001, se obligó a los responsables de esta clase de instalaciones a contar con un seguro de riesgo ambiental, a fin de responder por cualquier eventualidad que se suscite con motivo de la actividad altamente riesgosa que efectúa.

Por lo que respecta a la ubicación de las instalaciones en que se realizan actividades de alto riesgo ambiental, en el artículo 145 de la LGEEPA se faculta a

²³ Ferro, Alejandro, *Breve crítica a disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003, pp. 252-253.

²⁴ Conforme a lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 147 de la LGEEPA, en relación con los numerales 27, 32 Bis, 33, 34, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los programas para la prevención de accidentes deben ser aprobados por las actuales secretarías de Gobernación, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Salud y Trabajo y Previsión Social.

la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a promover que en la determinación de los usos del suelo, se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente. Esta norma tiene el claro propósito de que los ayuntamientos incorporen en su gestión urbana a la regulación de las actividades de alto riesgo ambiental.

Conforme a lo anterior, una interpretación integral de los artículos 23, 145 y 147 de la LGEEPA, a la luz de lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución general de la República, lleva a concluir que, respecto a los tres factores que definen, al menos en términos legales, a las actividades de alto riesgo ambiental, sólo puede corresponder a las autoridades federales la regulación sobre las características fisicoquímicas de los materiales así como sobre los volúmenes de su manejo, toda vez que la ubicación de los establecimientos en que se efectúen tales actividades compete, por mandato constitucional, a las autoridades municipales, las que, en todo caso, deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales que resulten aplicables.

4. LA ADMINISTRACIÓN DEL SUELO URBANO EN LEÓN, GUANAJUATO

En el momento en que se autorizó la construcción del centro comercial estaba en vigor el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo de León, Guanajuato, aprobado en diciembre de 1997 —un año después de la comentada modificación

al artículo 23 de la LGEEPA— no se publicó oficialmente sino hasta febrero del año siguiente. Tal ordenamiento tenía por objeto normar y regular los usos del suelo, determinar los usos y destinos de predios y edificaciones, establecer los patrones de ocupación y utilización del suelo y determinar las normas técnicas a que deberían sujetarse los diferentes usos del suelo.

En el artículo 12 del citado reglamento se establecieron siete clases de zonas para el centro de población de León, Guanajuato, mismas que, a su vez, se subclasificaron según su intensidad. De esta manera, la clase de zonas de industria quedó clasificada como zona de industria ligera (I1); zona de industria mediana (I2); zona de industria pesada (I3), y zona de industria de riesgo (I4). Asimismo se establecieron, en el artículo 27, veintitrés grupos de usos de suelo para el mismo centro de población, en los que se listaron los usos de suelo que se comprendían en cada uno de esos grupos.

En los artículos 25 y 26 del citado reglamento se determinó que los usos o actividades a los que se destinarían los predios o edificaciones serían clasificados en diferentes grupos, en los que se identificaría el uso predominante y los usos compatibles, entendiendo al primero como aquel que caracteriza de manera principal a la zona respectiva, y a los segundos como aquellos que tienen posibilidades de coexistir con los usos predominantes en la zona, atendiendo a la tabla de compatibilidades establecida en el numeral 127 del propio ordenamiento.

Por otra parte, en el numeral 34 del ordenamiento en comento se disponía que el control del desarrollo urbano se realizaría por conducto de las licencias de alineamiento y de uso del suelo, mismas que deberían obtenerse con anterioridad a la realización de las obras o a la utilización de predios. En el artículo 41 de dicho reglamento se especificaba que el objeto de la licencia de uso del suelo era regular la compatibilidad de usos de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial y Urbano, en las declaratorias correspondientes y en la zonificación establecida en el propio Reglamento. En concordancia, en el artículo 47 se disponía que no se otorgarían licencias de uso del suelo para actividades que no guardaran compatibilidad expresa, en los términos del mismo ordenamiento.

Sin embargo, la zona en que se ubica tanto la TAD como el predio en que se construyó el centro comercial, no fue clasificada por el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo de León como de industria de riesgo —a pesar de la preexistencia de las instalaciones de PEMEX en la que ya se efectuaban actividades altamente riesgosas— sino como de industria mediana, categoría en la que se agruparon giros de menor impacto, como la fabricación de artículos a base de cartón y papel, de calzado y hormas, de suelas y tacones de madera y de cuero; la elaboración de carnes frías; la industria editorial y de impresión, entre otros.

Era de esperarse, entonces, que si en la asignación del uso del suelo en esa zona no fue considerada la existencia previa de las instalaciones de PEMEX, a pesar de que en ella se realizaban actividades altamente riesgosas y que se

localizaba en ese lugar desde hacía, al menos, veinte años, tampoco se preveía el establecimiento de un área de salvaguarda en torno a dicha instalación, como ya se estatuyó en el artículo 23, fracción VIII, de la LGEEPA.

No obstante, la sola asignación del uso del suelo de industria mediana a la zona en que se ubica la TAD no hubiera sido suficiente para hacer compatible la construcción del centro comercial, ya que este giro corresponde a comercios de alta densidad, y el artículo 127 del reglamento municipal no permitía la compatibilidad de ese uso con los de la industria mediana; sin embargo, en este ordenamiento se preveía un mecanismo paralelo al de la zonificación para la asignación específica de usos de suelo.

En efecto, en el artículo 19 del citado reglamento se estableció que todas las vías que estuvieran clasificadas dentro del sistema vial primario y secundario serían consideradas como “*corredores*”, en los que los usos predominantes serían los comerciales y de servicio de alta densidad, así como el equipamiento especializado, y se podía establecer, además, el uso habitacional y la industria. En el mismo ordenamiento se consideraba al Boulevard “Juan José Torres Landa” como eje metropolitano y, por consiguiente, como un “corredor” al que se le correspondería un uso del suelo de servicios de alta intensidad.

Fue este resquicio reglamentario el que permitió la construcción del referido centro comercial junto a las instalaciones de PEMEX, toda vez que, según la tabla prevista en el citado artículo 127, el uso comercial de intensidad alta sí era compatible con la asignación del uso del suelo que le correspondería a

un eje metropolitano. Fue esta deficiencia normativa la que permitió que una instalación comercial con intensa afluencia de personas se ubicara dentro del radio de afectación de una instalación en la que se realizan actividades de alto riesgo ambiental, y que hizo nugatoria la eficiencia de las disposiciones del artículo 23 de la LGEEPA, relativas a la regulación ambiental de los asentamientos humanos.

CONCLUSIONES

Las facultades municipales en materia de ordenamiento territorial conferidas en el artículo 115 constitucional tienen una importancia capital en una adecuada gestión ambiental,²⁵ toda vez que es a través de estos instrumentos de planeación de los asentamientos humanos como se pueden enfrentar, de manera más eficaz, los problemas ambientales surgidos de una ocupación y uso desordenado del espacio, debido a las condiciones bajo las que se han desarrollado los procesos de industrialización y urbanización²⁶.

El ejercicio de tales atribuciones corresponde, por mandato constitucional, a los municipios, sin que exista posibilidad alguna de que otro orden de gobierno pueda sustituirse en su ejecución; por tanto, la pretensión de algunos de los actores que intervinieron en este caso de endosar tal función a las autoridades federales, so pretexto que son éstas a las que compete la regulación de las

²⁵ Brañes, *op. cit.*, pp. 94-95.

²⁶ Sánchez Luna, Gabriela, "Aspectos jurídicos del ordenamiento ecológico en México", *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Petróleos Mexicanos, 1992, p. 61.

actividades de alto riesgo ambiental, es simplemente insostenible, ya que la regulación de los usos del suelo es una facultad que corresponde a los municipios, habida cuenta que en PEMEX se realizan actividades altamente riesgosas, no en el centro comercial, y es a los responsables de aquella y no a los de éste, a quienes la Federación debe exigir el cumplimiento de las normas y medidas de seguridad respectivas.

La separación de la gestión urbana y la ambiental produjo las inconsistencias normativas que permitieron la construcción de un centro comercial dentro del radio de afectación de una instalación en que se realizan actividades de alto riesgo ambiental. Por lo anterior, es necesario que la planeación del desarrollo urbano y la administración de los usos del suelo, a cargo de las autoridades municipales, no atiendan sólo a las específicas consideraciones de carácter urbano, sino también a otras de índole ambiental, cultural y social, que induzcan una perspectiva sistémica del ordenamiento del territorio²⁷.

En particular, la eficiencia en la regulación de los riesgos ambientales no sólo depende de que, quienes realizan actividades consideradas de altamente riesgosas cumplan con los requerimientos previstos en los artículos 147 y 147 Bis de la LGEEPA —contar con el estudio de riesgo, el programa para la prevención de accidentes y el seguro de riesgo ambiental— sino que también requiere que los planes de desarrollo urbano de los centros de población en que

²⁷ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, "Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado social y democrático de Derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y decisión administrativa de licencia urbanística", *Régimen jurídico del urbanismo. Memoria del Congreso de Derecho Administrativo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 71.

se ubiquen tales instalaciones, prevean las zonas intermedias de salvaguarda en su entorno, a efecto de prevenir los usos habitacionales o comerciales, u otros que incrementen la vulnerabilidad social.

Sin embargo, la lección no fue aprendida; de hecho, un sector de la administración municipal percibió como un éxito el que se hubiese logrado la ejecución del proyecto, a pesar de la intromisión del Instituto Nacional de Ecología²⁸. El reglamento de febrero de 1998 fue abrogado en junio de 2000, con la entrada en vigor del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo para el Municipio de León, Guanajuato y éste a su vez, con la del Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León, Guanajuato, publicado el seis de agosto de 2010; sin embargo, en ambos se continuó con la tendencia de asignar usos del suelo a través de la figura de "corredores" sin tomar en cuenta la zonificación establecida en el propio ordenamiento municipal, dejando latente la posibilidad de que el caso se repita.

²⁸ Véase n. 15.

BIBLIOGRAFÍA

Azuela, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al Derecho ambiental*, México, Fontamara – Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Bassols, Mario “Política y gestión ambiental. Una aproximación al municipio mexicano” en Bassols, Mario y Melé, Patricia (Coords.) *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa–Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

Brañes, Raúl, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica–Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000.

Canosa Usera, Raúl, “Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales”, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Esteve Pardo, José, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999.

Ferro, Alejandro, “Breve crítica a disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” *Memorias del Primer Encuentro*

Internacional de Derecho Ambiental, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985.

Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 1980.

Leff, Enrique, “Notas breves sobre calidad de vida y racionalidad ambiental” en Daltabuit, Magalí, *et al.* (Coords.) *Calidad de vida, salud y ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto Nacional Indigenista, Cuernavaca, 2000.

López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Mansilla, Elizabeth, “Desarrollo urbano y vulnerabilidad a desastres en América Latina”, en Méndez Rodríguez, Alejandro (Coord.) *Estudios urbanos contemporáneos*, México, Miguel Ángel Porrúa–Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Partida, Raquel, “El suelo que pisamos”, en Padilla, Cristina y Reguillo, Rossana (Comps.), *Quién nos hubiera dicho. Guadalajara, 22 de abril*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1993.

Pereiro de Grigaravicius, María Delia, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano.*

Un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI, Buenos Aires, La Ley, 2001.

Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 7ª ed., México, Porrúa, 2003.

Ruiz-Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho político. (México y España)*,

México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

Sánchez Luna, Gabriela, “Aspectos jurídicos del ordenamiento ecológico en

México”, *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en*

México, México, Universidad Nacional Autónoma de México–Petróleos

Mexicanos, 1992.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, “Carácter colectivo de las licencias urbanísticas

bajo los presupuestos del Estado social y democrático de Derecho. La

ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y decisión

administrativa de licencia urbanística”, *Régimen jurídico del urbanismo.*

Memoria del Congreso de Derecho Administrativo Mexicano, México,

Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Sayeg Helú, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Cámara de

Diputados, H. Congreso de la Unión, 1984.