



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

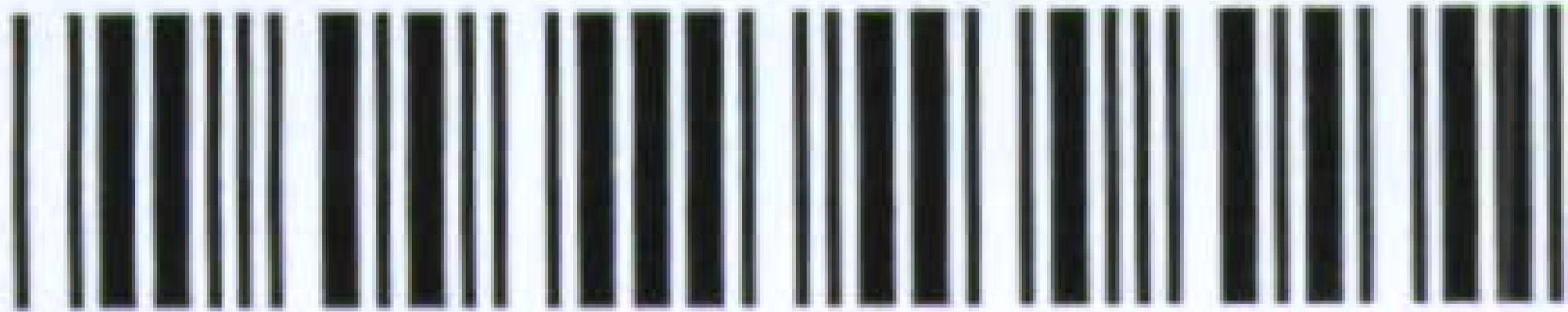
SEDE GUADALAJARA

LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL
MANEJO Y CONTROL INADECUADOS DE
SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS:
CASO 22 DE ABRIL

ERICA RUBI SERRANO FARIAS

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Octubre de 1998.



47184



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA

**LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL
MANEJO Y CONTROL INADECUADOS DE
SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS:
CASO 22 DE ABRIL**

ERICA RUBI SERRANO FARIAS

Tesis presentada para optar por el Título de **Licenciado en
Derecho** con Reconocimiento de Validez Oficial de
Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Octubre de 1998.

CLASIF: TE
PEO 1998 SER.
ADQUIS: 47184
FECHA: 27/07/02
DONATIVO DE _____
\$ _____





UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

PROLONGACION CALZADA CIRCUNVALACION PONIENTE No. 49
CD. GRANJA C.P. 45010 ZAPOPAN, JAL. MEXICO
TELS 679-07-08, 679-07-07, FAX 679-07-09

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SRITA. ERICA RUBI SERRANO FARIÁS

Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL MANEJO Y CONTROL INADECUADOS DE SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS: CASO 22 DE ABRIL presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Zapopan, Jalisco a 13 de octubre de 1998

13 DE OCTUBRE DE 1998

COMITÉ DE EXÁMENES PROFESIONALES
PRESENTE.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que la señorita ERICA RUBI SERRANO FARÍAS terminó su proyecto de tesis titulado: LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL MANEJO Y CONTROL INADECUADOS DE SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS: CASO 22 DE ABRIL.

La elaboración de la tesis ha sido aprobada, por lo que le comunico se sigan los pasos necesarios para la conclusión de dicho trabajo.

Agradeciendo de antemano la atención al presente, me despido.

Atentamente,



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Guadalajara, Jal., a 6 de octubre de 1998.

Lic. Dn. Alberto Alarcón Menchaca.
Director de la Escuela de Derecho.
Universidad Panamericana, sede Guadalajara.
r e s e n t e .

Estimado Lic. Alarcón:

Por este medio hago constar que después de haber revisado cuidadosamente la tesis intitulada 'LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL MANEJO Y CONTROL INADECUADOS DE SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS: CASO 22 DE ABRIL' elaborada por la Srita. ERICA SERRANO FARIAS, ex alumna de la Carrera de Derecho a su digno cargo, considero que dicho trabajo de investigación jurídica reúne los requisitos de contenido y forma exigidos por la reglamentación correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el Srita. SERRANO FARIAS se encuentra en aptitud de presentar su examen profesional.

A t e n t a m e n t e ,



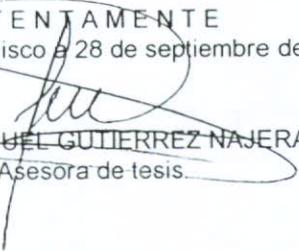
Lic. Elvira Villalobos Chaparro de González.

LIC. ALBERTO ALARCON MENCHACA
Director de la Escuela de Derecho
Universidad Panamericana

PRESENTE

Por medio de la presente hago constar que Erica Serrano Farías concluyó la elaboración de su tesis denominada: "La responsabilidad ambiental por el manejo y control inadecuados de sustancias y residuos peligrosos: caso 22 de abril".

ATENTAMENTE
Guadalajara, Jalisco a 28 de septiembre de 1998


DRA. RAQUEL GUTIERREZ NAJERA
Asesora de tesis.

Dedico el empeño en la realización de éste trabajo:

*Con mucho cariño, a mis padres,
por el amor que me han brindado.*

Un especial agradecimiento a la Dra. Raquel Gutiérrez Nájera por su apoyo y ejemplo de vida.

ÍNDICE

	Página
ÍNDICE.....	4
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DEL CASO	11
1.1. ACONTECIMIENTOS PREVIOS A LAS EXPLOSIONES.....	11
1.2. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A LAS EXPLOSIONES.....	14
1.3. INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES PENALES Y AMBIENTALES COMPETENTES.....	19
1.3.1. <i>Tratamiento de los delitos ambientales en el proceso penal</i>	19
A) Proceso penal.....	19
B) Delitos ambientales.....	22
1.3.2. <i>Intervención de las autoridades ambientales</i>	24
1.3.3. <i>Participación de la sociedad civil</i>	27
A) Denuncia popular por las obras de reconstrucción del colector intermedio oriente en la zona sinestrada.....	27
B) Denuncia interpuesta ante la Comisión para la Cooperación Ambiental, del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.....	29
CAPITULO II	32
MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL MANEJO Y CONTROL DE SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS	
2.1. CONCEPTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS.....	33
2.2. CONCEPTO DE RESIDUOS PELIGROSOS.....	35
2.2.1. <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</i>	36
2.2.2. <i>NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos</i>	36
2.2.3. <i>NTE-CRP-002/88, que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente</i>	36
2.3. EVALUACION DE LA SITUACION.....	37
2.3.1. <i>Contaminación e impacto al medio ambiente</i>	37
2.3.2. <i>Situación de contingencia ambiental y de emergencia ecológica</i>	38
2.4. PROPIEDAD DE LOS HIDROCARBUROS.....	41

2.5. FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE HIDROCARBUROS	42
2.6. EXPLOTACION DE LOS HIDROCARBUROS.....	42
2.7. RESPONSABILIDAD POR EL MANEJO DE HIDROCARBUROS.....	44
2.7.1. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Expiden el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas.....	46
2.7.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.....	46
2.7.3. NTE-CRP-002/88, que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.....	46
2.7.4. Responsabilidad por la ejecución de las obras relativas al manejo y la generación de residuos peligrosos.....	47
2.8. AUTORIDADES RESPONSABLES DE CONTROLAR EL MANEJO DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.....	55
2.8.1. Federal.....	55
A) Fundamento legal.....	55
B) Autoridades competentes.....	57
C) Control.....	59
D) Forma en que debían realizarse las actividades comprendida dentro del control.....	60
1. Permiso previo.....	60
2. Evaluación del impacto ambiental.....	61
E) Medidas de control, según la normatividad vigente.....	63
2.8.2. Estatal y municipal.....	68
2.9. VIAS LEGALES PROCEDENTES PARA EXIGIR JUSTICIA.....	69
CAPITULO III	
SITUACION ACTUAL EN LA ZONA AFECTADA POR LAS EXPLOSIONES	
3.1. ANTECEDENTES.....	72
3.2. EVALUACION DE LA SITUACION.....	77
3.3. COMPETENCIA.....	77
3.4. RESPONSABILIDAD POR EL MANEJO DE HIDROCARBUROS.....	79

3.5. AUTORIDADES COMPETENTES Y RESPONSABLES DE VIGILAR EL MANEJO Y LA DISPOSICION FINAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.....	84
3.5.1. <i>Federal</i>	84
3.5.2. <i>Estatad</i>	87
3.5.3. <i>Municipal</i>	89
3.6. DENUNCIA POPULAR.....	90
CONCLUSIONES.....	92
BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA.....	99
HEMEROGRAFIA CONSULTADA.....	101
LEGISLACION CONSULTADA.....	107
OTRAS FUENTES.....	109

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ART.	Artículo.
AJDH.	Academia Jalisciense de Derechos Humanos.
AV.P.	Averiguación Previa.
COESE.	Comisión Estatal de Ecología.
DOF.	Diario Oficial de la Federación.
DIP.	Diputado.
EIA.	Evaluación del Impacto Ambiental.
FOJAL.	Fondo Jalisco.
INE.	Instituto Nacional de Ecología.
LEEPA.	Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
LGEEPA.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
LIC.	Licenciado.
LOAPF.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
MIA.	Manifiestación del Impacto Ambiental.
MP.	Ministerio Público.
MPF.	Ministerio Público Federal.
Nº.	Número.
NOM.	Norma Oficial Mexicana.
NOMS.	Normas oficiales mexicanas.
NTE.	Norma Técnica Ecológica.
PEMEX.	Petróleos Mexicanos.
PGR.	Procuraduría General de la República.
PNUMA.	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PROFEPA.	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
RTP.	Reglamento de Trabajos Petroleros.
SEDESOL.	Secretaría de Desarrollo Social.
SEDUE.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SEMARNAP.	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SIAPA.	Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.
UNAM.	Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

El 22 de abril de 1992 se produjo una serie de explosiones en el Sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, mismas que cobraron la vida de muchos jaliscienses y causaron importantes mermas en el patrimonio y en la integridad física y moral de otros tantos.

El Ministerio Público se encargó de la investigación de los hechos para determinar las causas y los culpables del siniestro.

Desafortunadamente las investigaciones no se desarrollaron con la eficiencia e imparcialidad que el caso ameritaba y a la fecha existen muchas dudas respecto a la responsabilidad y a todos los factores que influyeron para que la tragedia se suscitara. Entre las pocas cosas que esclareció el Ministerio Público se encuentra la causa de las explosiones: la existencia de hidrocarburos en el drenaje, mismos que fueron generados en su mayoría por PEMEX.

En virtud de que el presupuesto fundamental para la comisión del resto de los delitos en el caso que se comenta fue la existencia de hidrocarburos en el drenaje, este trabajo tiene por objeto estudiar la responsabilidad ambiental por el manejo de este tipo de sustancias desde dos diferentes ópticas: la responsabilidad de las autoridades competentes para controlar adecuadamente el manejo de estas sustancias y la responsabilidad de quien las generó y manejó.

Expuesto lo anterior, este trabajo únicamente tratará el aspecto de la responsabilidad ambiental por el manejo de los hidrocarburos a partir del análisis de un caso concreto: las explosiones del 22 de abril en el Sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, jalisco.

Para alcanzar este objetivo se dividirá el estudio en tres capítulos ordenados de la siguiente manera:

En el primer capítulo se hará un breve reseña de los antecedentes del caso 22 de abril, abordando superficialmente los diferentes aspectos legales que comprende y haciendo especial énfasis en las cuestiones penales por estar estrechamente vinculadas con la el aspecto ambiental.

En el segundo capítulo se estudiará el marco jurídico de la responsabilidad ambiental por el manejo y control de sustancias y residuos peligrosos, para determinar a quien correspondía la responsabilidad de controlar y manejar adecuadamente los hidrocarburos que ocasionaron las explosiones.

Finalmente en el capítulo tercero se expondrá la situación que actualmente prevalece en la zona afectada por las explosiones en 1992.

En virtud de que se trata de un estudio de caso, las fuentes empleadas para el desarrollo de este estudio serán leyes, decretos, reglamentos, el diario de los debates, la doctrina, y otro tipo de fuentes como oficios expedidos por diferentes autoridades involucradas en el caso, así como denuncias y pronunciamientos populares relativas a las consecuencias de las explosiones.

Cabe destacar que el presente estudio cobra especial importancia, si se considera que es pionero en su análisis, ya que la mayoría de las investigaciones realizadas en torno a esta tragedia generalmente abordan la perspectiva social y la referente a la violación de los derechos humanos de los afectados, no así la responsabilidad jurídica en materia ambiental.

A mayor abundamiento, el problema subsiste y el riesgo sigue latente, esto como consecuencia de un manejo y control inadecuado de los hidrocarburos, pues hoy en día de nueva cuenta los residuos peligrosos se hacen presentes en el subsuelo de la zona afectada, por lo que he aquí el aporte de este estudio.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL CASO

SUMARIO 1.1 Acontecimientos previos a las explosiones 1.2 Acontecimientos posteriores a las explosiones 1.3 Intervención de las autoridades penales y ambientales competentes 1.3.1 Tratamiento de los delitos ambientales en el proceso penal A) Proceso Penal B) Delitos Ambientales 1.3.2 Intervención de las autoridades ambientales 1.3.3 Participación de la sociedad civil A) Denuncia popular por las obras de reconstrucción del colector intermedio oriente en la zona siniestrada B) Denuncia interpuesta ante la Comisión para la Cooperación Ambiental, del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Previo a cualquier análisis es pertinente señalar que, este trabajo se enfocará a estudiar únicamente la responsabilidad ambiental por el manejo y control de sustancias y residuos peligrosos, se estima sin embargo indispensable hacer una breve referencia a los antecedentes generales del caso, abordando superficialmente los diferentes aspectos legales que comprende y haciendo especial énfasis en las cuestiones penales por estar estrechamente vinculadas con el tema de este trabajo.

1.1. ACONTECIMIENTOS PREVIOS A LAS EXPLOSIONES

1. Antes de 1992 ocurrieron algunas explosiones de "pequeña" dimensión en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, ocasionadas principalmente por la existencia de hidrocarburos en el drenaje¹.

¹ De conformidad con el informe escrito fechado el 28 de marzo de 1983, mismo que fuera rendido por la Jefe del Laboratorio Calidad del Agua del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, química María Caridad Zaldivar Avila, dirigido al entonces Director del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, Lic. Arnulfo Villaseñor Saavedra, informaba que habían ocurrido tres explosiones en el Colector Independencia en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México. En el informe se mencionaba que tres días después del incidente en la zona de mayor conflicto (desde el entronque de la calle Belisario Domínguez y Sierra Morena, a Sierra Nevada) se detectaba un olor característico a gasolina y diesel, así como contaminación por grasas y aceites. Los peritajes determinaron que la explosión fue ocasionada por la existencia de Carburantes en el agua, provenientes de las instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La química concluía su informe sugiriendo que se revisaran en su totalidad las tuberías para verificar que estuvieran en buenas condiciones.

En octubre de 1991 siendo gobernador del Estado Guillermo Cosío Vidaurri, una explosión de pequeñas proporciones ocasionó que volaran las tapas de las alcantarillas en la Colonia Valle del Álamo, muy cerca de la planta "La Nogalera" de Petróleos Mexicanos.

2. En el año de 1992, desde las primeras horas del día 21 de abril, según reportes de los vecinos del Sector Reforma a las autoridades, habían detectado olores persistentes, presumiblemente de un hidrocarburo. Estas circunstancias originaron que en las oficinas del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y en las de la Unidad Estatal de Protección Civil, se recibieran avisos de la ciudadanía, que daba cuenta de esa situación de riesgo y solicitaba se tomaran las medidas pertinentes.

3. Así las cosas el personal de las dependencias antes mencionadas se encargó de revisar la descarga de aguas en la terminal 18 de Marzo y midió la explosividad en el área de la fosa separadora y del registro de descarga, misma que resultó nula de acuerdo con los informes de la P.G.R.²

4. Posteriormente, ante la persistencia de los olores, personal de PEMEX y del SIAPA tomaron muestras de diversos puntos del drenaje y lugares aledaños al mismo en las zonas que van de las calles Refinería y Río Reforma a Gante y 20 de Noviembre. Estas muestras fueron enviadas al Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C., encontrándose que éstas contenían hexano.

5. En la esquina de las calles Analco y Gante las autoridades tomaron muestras de agua de la alcantarilla central, en donde se observó que el agua era clara y despedía vapores con olor característico a solvente. La misma práctica se continuó en otros registros; estos muestreos convergieron entre las avenidas Río Atotonilco y Tototlán. Sobre la Avenida Doctor R. Michel se encontraron concentraciones hasta de un 100% de explosividad. Al parecer el posible solvente

² Esta información consta en el informe que el entonces Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga rindió en la Ciudad de Guadalajara Jalisco. Mismo que fue transmitido por diferentes medios de comunicación social.

provenía de alguna de las industrias instaladas en esa área. A pesar de esta situación de riesgo las autoridades competentes omitieron evacuar el lugar³.

6. Ante estas circunstancias se hicieron operaciones de inyección de agua en algunos de estos puntos. Según los testimonios del personal operativo de las diferentes dependencias públicas que intervinieron en el asunto, se procedió a levantar las tapas de las alcantarillas. Pero desgraciadamente estas medidas no incluyeron las de evacuación a la población⁴.

7. De acuerdo con lo establecido por la fracción VI del artículo 3º de la LGEEPA (entonces vigente), la situación prevaleciente en el Sector Reforma, era la de "contingencia ambiental", por tratarse de una: "*Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas*". Por desgracia, las autoridades ambientales competentes no controlaron adecuadamente el riesgo y las funestas consecuencias no se hicieron esperar. Así, lo que en un principio fue una "contingencia ambiental, se convirtió en una "emergencia ecológica"⁵.

³ Se localizó un registro cercano a la fábrica de aceites "La Central" , S.A. donde se detectaron índices de explosividad del 100%. Se informó que esta almacenaba hexanos.

⁴ Ibidem.

⁵ El artículo 3, fracción XIII, de la LGEEPA, así lo establecía "Para los efectos de esta ley se entiende por Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas"

1.2. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A LAS EXPLOSIONES

1. Como es de dominio público, la mañana del 22 de abril de 1992, en el Sector Reforma, se registraron cinco grandes explosiones. La primera ocurrió a las 10:06 horas y la última a las 14:20 horas, la cronología y ubicación de las explosiones fue la siguiente:

- a) Aldama-Gante-20 de Noviembre a las 10:06 horas;
- b) Gante-Calzada del Ejército-Violeta a las 10:10 horas;
- c) Calzada del Ejército-Río Bravo a las 11:30 horas;
- d) Río Nilo-Suchiate a las 11:30 horas;
- e) Río Álamo-Río La Barca-González Gallo a las 14 20 horas.

2. Así las cosas la autoridad competente (Ministerio Público Federal) concluyó que las explosiones habían sido causadas por la presencia de grandes cantidades de gasolina nova, combinada con la presencia, en menores cantidades, de otros elementos combustibles, particularmente hexano, residuos industriales y gases provocados por la descomposición de materias orgánicas. También señaló que la presencia de la gasolina nova se originó en la fuga de este combustible a través de un orificio provocado por los efectos corrosivos de la tubería de una toma de agua potable instalada sobre el oliducto de PEMEX⁶.

⁶ Esta información la dio a conocer el entonces Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga en el informe público que rindiera a unos días de las explosiones

3. Para la investigación penal de los hechos acaecidos el 22 de abril de 1992 la federación ejerció su facultad de atracción⁷, y ejercitó acción penal en contra de varios servidores públicos por los delitos de ejercicio indebido de servicio público, homicidio imprudencial de 190 personas, lesiones imprudenciales a 1,470 personas, daño en propiedad ajena en 1,124 casas habitación, 450 inmuebles comerciales, 100 centros escolares y 600 vehículos, destrucción en 8 Kilómetros de calles, daños en líneas e instalaciones de servicio telefónico y eléctrico, y violaciones a lo dispuesto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁸.

4. La información antes mencionada no coincide con el informe público que rindió el mismo Procurador General de la República meses después (el 27 de noviembre de 1992) en el que señaló que habían sido 206 los fallecimientos, **1,460 los lesionados, daño a 1,148 inmuebles y muebles**.

Aquí llama la atención que en el informe que se menciona en el párrafo anterior en vez de aumentar o coincidir con el primero, en cuanto al número de daños causados por las explosiones, a los lesionados y a muebles e inmuebles, éstos disminuyeron (cosa que es materialmente imposible). Por razones como ésta, las cifras oficiales carecen de credibilidad por parte de la población jalisciense, ya que se consideran muy por debajo de los daños ocasionados realmente.

Algunas Asociaciones Civiles, como la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, así como informes de las mismas víctimas, reportan cifras superiores a las que oficialmente manejaron las autoridades competentes⁹. En este sentido hay

⁷ Esta facultad consistió en que las autoridades penales federales (Procuraduría General de la República y Poder Judicial Federal) conocieron de la totalidad de los delitos que se cometieron, pese a que la mayoría de ellos y los más graves eran competencia de las autoridades penales del Estado de Jalisco (Procuraduría de Justicia del Estado de Jalisco y Poder Judicial del Estado de Jalisco).

⁸ Esta información la dio a conocer el entonces Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga en el informe público que rindió a unos días de las explosiones.

⁹ Dicha aseveración se hace en la denuncia criminal fechada el 22 de abril de 1996, presentada ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, por varios de los afectados por las explosiones, coordinados por la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, en contra de Guillermo Cosío Vidaurri, Enrique Romero González, y otros servidores públicos.

documentos provenientes de dependencias públicas que permiten inferir que el número de fallecimientos por las explosiones fue de 225 y no de 202, como se manejó oficialmente¹⁰

5. El mismo 22 de abril el entonces Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, visitó la ciudad de Guadalajara haciendo las siguientes promesas:

- a) Fijó un plazo de 72 horas para encontrar a los responsables de la catástrofe;
- b) Investigar hasta las últimas consecuencias los hechos;
- c) Atender y solucionar los problemas de los afectados; y
- d) finalmente trasladar de lugar, la planta de Petróleos Mexicanos (PEMEX) de la Nogalera, que al parecer había sido corresponsable¹¹.

¹⁰ En la copia del expediente penal 70/92 (relativo al caso) que se encuentra en la Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco, no existe actuación ni del Ministerio Público, ni del Juez en la que se mencione el número total de fallecimientos y los daños ocasionados por las explosiones. En el expediente únicamente se encuentra una relación de defunciones realizada por el Registro Civil # 1 de la Ciudad de Guadalajara, Jal., fechada el 6 de mayo de 1992, mismo que asciende a 202

Mediante escrito fechado el 4 de junio de 1997, la entonces Directora del Registro Civil del Estado de Jalisco, Marta Ruth del Toro de Blumgart a petición del entonces Presidente de la Comisión Legislativa Especial para el Seguimiento y Evaluación de los Hechos del 22 de Abril en Guadalajara, Diputado Raymundo Andrés García Guevara, le informaba acerca de los fallecimientos que se registraron como consecuencia de las explosiones, señalando en un primer oficio fechado el 29 de mayo del presente año, que tenía conocimiento de que para disminuir el número de víctimas por las explosiones, se habían **modificado las causas de la defunción**

En el oficio fechado el 4 de junio de 1997, la Lic. Del Toro de Blumgart, expidió una lista que contenía las defunciones causadas por las explosiones, pero lejos de coincidir con la lista proveniente del Registro Civil # 1 del 6 de mayo de 1992, y registrar la misma o mayor cantidad de fallecimientos(202), únicamente aparece registrada la muerte de 191 personas. Es evidente que las cifras anteriores son incongruentes a pesar de que todas han sido obtenidas de informes oficiales. Si comparamos los datos, podemos inferir lo siguiente

1 Hay un total de 16 fallecimientos denunciados ante el Ministerio Público, (denuncias que aparecen a lo largo del expediente) pero que no aparecen en la lista del Registro Civil del 6 de mayo de 1992, que se encuentra en el expediente penal 70/92,

2 hay 5 fallecimientos según la lista del Registro Civil del 4 de junio de 1997, que no aparecen en la lista del Registro Civil # 1 de 1992, misma que obra en el expediente penal,

3 Hay 3 defunciones denunciadas, que también aparecen en la lista del Registro Civil del 4 de junio de 1997, pero que no aparecen en la lista que proporcionó el registro civil # 1 en 1992 (en los archivos de la Comisión Legislativa para el estudio del caso 22 de abril, se encuentra una de las tres actas de defunción);

4 El número total de defunciones, que no aparecen en la primera lista que proporcionó el Registro Civil (fechada el 6 de mayo de 1992) es de 24, y

5 Hay un total de 225 fallecimientos, registrados en las constancias antes mencionadas

La primera de las promesas antes mencionadas parecía haberse cumplido, pues al llegar a su término el plazo de 72 horas se decretó orden de aprehensión en contra de servidores y ex-servidores públicos.

Con relación a la segunda de las promesas, desgraciadamente nunca se le dio cumplimiento, pues a pesar de que el Presidente tenía todas las facultades para hacerla efectiva (por ser el superior inmediato del Procurador General de la República), simplemente nunca se resolvió el fondo del asunto, y la impunidad y la denegación de justicia se hicieron presentes en el caso en comento.

Ahondando en lo anterior, cuando ocurrieron las explosiones el Procurador General de la República, tenía una doble función: por una parte era el Consejero Jurídico del Presidente de la República y por la otra fungía como Representante Social encargado de la investigación y persecución de los delitos. El Presidente de la República era quien tenía la facultad de nombrarlo y removerlo. De esto se infiere que el Procurador General de la República, como titular del Ministerio Público Federal dependía directamente del Presidente y por lo tanto tenía la obligación de atender a las instrucciones que conforme a derecho este le dieran¹².

¹¹ Estas afirmaciones constan en declaraciones públicas que hiciera el Presidente de la República el 22 de abril en la Ciudad de Guadalajara Jalisco.

¹² En este tenor surgen obligadamente las siguientes interrogantes:

1.- ¿Por qué el Presidente de la República ordenó cambiar de lugar la planta de PEMEX y posteriormente el M.P.F. (subordinado del Presidente de la República y encargado de investigar los delitos y perseguir a los delincuentes), influyó determinadamente en el proceso penal de modo que se dio por concluido sin que el juez conociera el fondo del asunto?

Esta actitud realmente es incongruente, pues por un lado el Presidente admite que al menos hay un responsable o corresponsable PEMEX, pero por otra parte permite que su subordinado el M.P.F. no haga nada frente a la resolución que "cierra" definitivamente el caso, consintiendo así el M.P.F. que este incumpla con su función principal que es la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes.

2.- ¿Por qué si el Presidente señaló que el cambio de lugar de la planta de PEMEX, respondía a las exigencias de los afectados y de la sociedad, no atendió a estas mismas exigencias para al menos pugnar por el no sobreseimiento del proceso penal e impartir justicia?

En lo que respecta a la solución y atención a los problemas de todos los afectados por el siniestro, a la fecha muchos de ellos siguen sufriendo las consecuencias de las explosiones, mismas que se reflejan en el menoscabo de su salud y de su economía, ya que por desgracia los beneficios de los organismos federales y estatales que tenían la consigna de atender las demandas de los afectados, no cumplieron cabalmente con su función, entre otras razones por el mal manejo que se hizo de los recursos económicos con que contaban¹³.

El traslado de lugar de la planta de PEMEX, fue la única de las cuatro promesas hechas por el Presidente, que efectivamente se cumplió¹⁴.

¹³ Un ejemplo claro de ello lo encontramos en el Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara (en adelante el patronato) Mismo que fue creado mediante el decreto N° 14770, publicado en Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 13 de mayo de 1992, por iniciativa del Ejecutivo del Estado. El Patronato se constituyó como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tenía y tiene como finalidad principal la de promover la indemnización a los afectados (no indemnizar el mismo -como lo hizo-) y reconstruir y adecuar la zona siniestrada mediante una "transparente administración de los recursos", además de escuchar los reclamos, peticiones, sugerencias y opiniones de los afectados. Algunas de las irregularidades que se observaron con respecto al manejo de los recursos fueron las siguientes:

1 - No coadyuvó en la asesoría jurídica, ante los órganos judiciales, para la preservación o constitución de los derechos de los afectados, al hacerlos firmar convenios de finiquito notoriamente lesivos a sus intereses, en vez de impulsarlos a que presentaran sus demandas civiles para la reparación civil objetiva del daño.

2 - Pago indemnizaciones sin ser el responsable de la catástrofe, ni tener la facultad legal para hacerlo, además de subrogarse en los derechos de los afectados para demandar al responsable la restitución del dinero, pagado por éste.

3 - Garantizó con \$600,000,000.00 M.N. de pesos la libertad caucional de los inculcados, cuando esta facultad no se encontraba consignada dentro del decreto que lo creó. Además con estas actitudes lejos de ayudar a los afectados, ayudó a los presuntamente responsables de la catástrofe.

A la fecha un gran número de afectados no ha recibido ningún tipo de compensación por el daño sufrido, además algunos de las personas que resultaron heridas actualmente se encuentran incapacitados permanentemente total y parcialmente, y como consecuencia de ello desempleados.

El Patronato en coordinación con FOJAL (Fondo Jalisco), consiguió que se les otorgaran créditos "preferenciales" a los afectados con la banca privada. Mismos que por ser sumamente ventajosos para los banqueros actualmente se han convertido en impagables para los afectados.

En virtud de tantas irregularidades el ex-diputado García Guevara, llevó a cabo las gestiones pertinentes para que se practicase una auditoría al Patronato.

¹⁴ Llama especialmente la atención este hecho, ya que fue por una orden del Presidente de la República, por la que se llevó a cabo esta operación. Al ejecutarla el **Presidente implícitamente estaba aceptando el riesgo, la culpabilidad y responsabilidad** de empleados y/o funcionarios de la **paraestatal** (que depende de él), esto pese a que no lo determinaron así las investigaciones del M.P.F.

1.3. INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES PENALES Y AMBIENTALES COMPETENTES

Los aspectos legales que se abordarán en esta investigación son principalmente el penal y el ambiental. Por tal motivo haremos una breve reseña del tratamiento que se le dio a estos delitos, en los procesos legales que respectivamente se siguieron

1.3.1. *Tratamiento de los delitos ambientales en el proceso penal*

Previo a cualquier estudio, resulta imprescindible exponer aunque sea brevemente el desarrollo del proceso penal.

A) Proceso penal

1 Para la investigación penal de los hechos acaecidos el 22 de abril de 1992 la Federación ejerció su facultad de atracción. Esto a pesar de que la mayoría de los delitos cometidos habían sido del fuero común.

2 Dentro del proceso penal no se investigaron las conductas relativas a los controles ambientales y al manejo de residuos peligrosos descargados en el drenaje y en el subsuelo, así como tampoco se planteó la responsabilidad por omitir las medidas preventivas relativas al mantenimiento de la planta de PEMEX

3 Dentro del proceso penal se incoaron dos Averiguaciones Previas: la 1170/92 y la 1236/92, mismas que fueron acumuladas, en el expediente 70/92. El caso fue instruido en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal, en el Estado de Jalisco

4. Una vez iniciadas las investigaciones, el M.P. dictó orden de presentación a empleados de PEMEX y del SIAPA¹⁵.

5. Los delitos por los que el Ministerio Público Ejercitó acción Penal fueron los de homicidio y lesiones imprudenciales, daño en propiedad ajena, ataques a las vías generales de comunicación, ejercicio indebido del servicio público y "el previsto" en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente¹⁶.

6. En diciembre de 1992, "el Patronato Para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara"(en adelante "El Patronato"), fue presentado como garante por 600 millones de pesos para que se otorgara la libertad provisional bajo caución de los nueve acusados en violación plena del decreto que creó a este organismo¹⁷.

7. Posteriormente el Ministerio Público Federal formuló conclusiones de no acusación en favor de los nueve procesados, por considerar que existían eximentes de responsabilidad y como consecuencia de esto el Juez tenía la obligación de sobreseer el procedimiento. Esto es: concluirlo anticipadamente, sin conocer del fondo del asunto.

8. Las conclusiones inacusatorias fueron confirmadas por el Procurador General de la República en el dictamen fechado el 27 de enero de 1994¹⁸.

¹⁵ Las personas citadas fueron: 1. Juan Antonio Delgado Escareño, superintendente de PEMEX, José Adán Avalos Solórzano, jefe de operación de PEMEX, Ángel Bravo Rivadeneira, jefe del área comercial de PEMEX, Roberto Arrieta Maldonado, jefe de ductos de PEMEX, José Luis Gutiérrez Gómez, Gerente de Operación y Mantenimiento de SIAPA, Jorge Humberto Huizar Herrera, Gerente de Control de Calidad del Agua del SIAPA, Manuel Jiménez López, Gerente de uso eficiente de agua de SIAPA.

¹⁶ Así se menciona en la consignación de la Averiguación Previa 1170/92.

¹⁷ Este hecho fue públicamente conocido y por tal motivo el entonces presidente de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos y actual Consejero Electoral, en el Tribunal Federal Electoral, Doctor José Barragán Barragán, el 12 de noviembre de 1993, hizo algunas declaraciones al respecto ante los medios de comunicación social. No se cita la actuación penal en la que consta éste hecho en virtud de que ha sido imposible hasta para las mismas autoridades del Estado de Jalisco, siquiera conocerlas.

¹⁸ A este respecto es muy importante hacer notar que ya desde el 24 de noviembre de 1992 en una de las actuaciones que constan en la Averiguación Previa 1236/92, se planteaba la posibilidad de no ejercitar acción penal. Pero en vez de dar a conocer este hecho en el informe público que rindió unos

9. Finalmente el 28 de enero de 1994 se decretó el sobreseimiento de dicha causa y se ordenó la libertad absoluta de los nueve enjuiciados, y en virtud de que esta resolución no fue recurrida por las partes, el Juez Sexto de Distrito en Materia Penal, Lic. Edmundo Carrillo Blanco, el 8 de febrero de 1994 declaró que dicha resolución había causado "estado con el valor de cosa juzgada", debiendo archivers el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

10. Ante la noticia de sobreseimiento del proceso penal, la reacción popular no se hizo esperar. Instituciones como la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, entonces presidida por el Dr. José Barragán Barragán, solicitaron la reapertura de las averiguaciones al Procurador General de la República¹⁹.

11. Aún desde la posición del Congreso Local se hicieron varios intentos por reabrir el caso, sin obtener resultados favorables²⁰.

días después (el 27, del mismo mes y año) el Procurador General de la República, Lic. Morales Lechuga, declaró lo contrario, informando que la última palabra sobre la culpabilidad o inocencia, responsabilidad o ausencia de la misma, era una decisión que correspondía al Juez y no a él.

¹⁹ Mediante oficio fechado el 13 de diciembre de 1994. Mismo que obra en los archivos de la Comisión Especial para el Estudio del Caso 22 de Abril.

²⁰ 1. Con fecha 11 de mayo de 1994, el Diputado Rafael Vázquez de la Torre en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, pidió al Presidente del Congreso del Estado de Jalisco que se exigiera a la Procuraduría General de la República (PGR), que prosiguiera la investigación de las explosiones del 22 de abril de 1992, para conocer las causas y los responsables. Mediante acuerdo económico de dicha legislatura, fechado el 31 de mayo de 1994, se ordenó girar comunicación a la PGR, suscrita por la totalidad de los Diputados.

2. El 23 de abril de 1996 mediante oficio 7530-LIV, a través de un acuerdo económico emitido por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Jalisco, solicitó a la PGR, que se reabrieran y prosiguieran las investigaciones. En respuesta el entonces Procurador General de la República Lic. Fernando Antonio Lozano Gracia, señaló que era imposible acceder a tal petición en virtud de que la sentencia que había recaído sobre la causa penal 70/92, "ya había causado estado con valor de cosa juzgada", archivándose el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

3. En vista de esta "desalentadora" respuesta de la PGR, con fecha 2 de julio de 1996, se envió una petición por escrito, firmada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIV legislatura, del Estado de Jalisco, al actual Gobernador del mismo, Ing. Alberto Cárdenas Jiménez en la que se manifestaba una vez más la inconformidad del Grupo con la resolución que había dado el Juez al caso, por tal motivo presentaban a manera de sugerencia algunas acciones que los Diputados consideraban que el Gobernador en representación del Estado de Jalisco debería ejercitar, para efecto de reabrir las investigaciones del caso.

Desafortunadamente a la fecha no se ha recibido contestación alguna a esta solicitud, a pesar de que el 21 de mayo de 1997, mediante oficio 030/97 el Ex-Diputado Raymundo Andrés García Guevara, solicitó una vez más al Gobernador del Estado que contestara a la petición.

4. A pesar de que el juicio penal se sobreseyó, hay elementos que permiten inferir la corresponsabilidad de PEMEX en las explosiones. Entre estos elementos se encuentran: los peritajes

B) Delitos ambientales

De forma muy deficiente los delitos ambientales se plantearon dentro del proceso penal y al sobreseerse éste último, no se entró al estudio de fondo de los mismos, amén de que en un principio la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y posteriormente el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) nunca se hicieron presentes para emitir dictámenes técnicos ambientales que conformaran la prueba central que configuraran el delito ecológico.

A mayor abundamiento, podemos decir que las actuaciones del juez y del Ministerio Público se limitaron a enumerar los artículos violados de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sin especificar los delitos ambientales cometidos. Las actuaciones que los citan únicamente se refieren a ellos señalando los artículos "183, 184,185, 186 y demás relativos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente(LGEEPA)"²¹, no a la configuración del cuerpo del

que se realizaron en el Sector Reforma(y que constan en la Averiguación Previa) y las aportaciones "voluntarias" que PEMEX hizo a los afectados(entre otras cosas). De estos hechos se infería la corresponsabilidad de la paraestatal. Por tal motivo la Comisión Legislativa que presidía el entonces Dip. Raymundo Andrés García Guevara, mediante oficio fechado el 6 de abril de 1997 solicitó al Director General del Petróleos Mexicanos, Lic. Adrián Lajous Vargas, le informara con qué carácter había hecho tales aportaciones.

Con oficio fechado el 9 de mayo de 1997, el Lic. Luis Escobar Aubert, en su calidad de subgerente de PEMEX, respondió a la solicitud de la Comisión Legislativa, informándole que las aportaciones las había hecho en calidad de INDEMNIZACIÓN, además de remitirle un informe detallado de los cheques que se expidieron en favor de los afectados por las explosiones de 1992

²¹ Así se menciona en la Consignación de la Averiguación Previa 1170/92, fechada el 26 de abril de 1992.

A continuación se transcriben los artículos citados:

Art. 183. " Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario Mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que, sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de esta ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.

Cuando las actividades consideradas como riesgosas, a que se refiere el párrafo anterior, se lleven a cabo en un centro de población, se podrá elevar la pena hasta tres años más de prisión y multa hasta 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal"

Art. 184." Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la secretaria o contraviniendo los términos en que ésta haya sido concedida fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, rehuse, recicle, recolecte, trate, deseché,

delito y la presunta responsabilidad de los implicados. De modo que al sobreseerse el proceso penal se denegó justicia, ya que no se resolvió el fondo del asunto.

La resolución debía guardar eficacia de cosa juzgada para los que resultaron procesados en el juicio, y al no haber resultado responsables dichos ciudadanos, era obligación de la Procuraduría General de la República, proseguir con las investigaciones a efecto de determinar las responsabilidades que resultaren a personas distintas de las ya juzgadas, es aquí donde encontramos dos conductas ilegales: una por omisión por parte del Ministerio Público federal y la otra de acción por parte del C. Juez Sexto de Distrito en materia Penal.

La conducta del M.P. consistió en no recurrir una Resolución que estaba dejando en estado de indefensión los intereses de la sociedad que representa, y que iba más allá de la petición de conclusiones inacusatorias ya que estaba cerrando "total y definitivamente el caso"²²; y la del Juez, consistió en "ir más allá de sus facultades jurisdiccionales al cerrar el caso definitivamente y no dejar la causa abierta, para el futuro en caso de existir otras posibilidades de ejercicio de la acción

descargue, disponga o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o sus elementos.
Igual pena se impondrá a quien contraviniendo los términos de la autorización que para el efecto hubiere otorgado la secretaría, importe o exporte materiales o residuos peligrosos.
En los casos en que las conductas ilícitas a que se refiere el presente artículo, se relacionen con las sustancias tóxicas o peligrosas a que alude el artículo 456 de la Ley General de Salud con inminente riesgo a la salud de las personas, se estará a lo dispuesto en dicha Ley.

Art. 185. "Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización a lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, despida, descargue en la atmósfera, a lo autorice o lo ordene, gases, humos y polvos, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas".

Art. 186. "Se impondrá pena de tres meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la autoridad competente y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, descargue, deposite o infiltre o lo autorice u ordene, aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas.
Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más.

²² Llamó la atención de la población jalisciense que el pasado 7 de diciembre de 1997, la declaración pública hecha por el Ex-Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga en la que señalaba que PEMEX había sido causante de las explosiones. ¿Como es posible que estando consiente de ello, el 24 de noviembre de 1992, en una de las actuaciones que constan en la Averiguación Previa 1236/92, se planteaba ya la posibilidad de no ejercitar acción penal?

penal", tal y como se desprende del artículo 299 del Código Federal de Procedimientos Penales²³.

1.3.2. *Intervención de las autoridades ambientales*

En este caso en concreto, hay que tener presente que los delitos ambientales (el verter residuos peligrosos en el drenaje), fueron el presupuesto fundamental para la comisión del resto de los delitos. Hacemos únicamente mención a la expulsión de residuos peligrosos en virtud de que durante el proceso penal ésta fue la única hipótesis que se comprobó.

Como se mencionó antes, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, lo sucedido el 22 de abril de 1992 fue una "emergencia ecológica", derivada de una "contingencia ambiental", no controlada

Desde este punto de vista, toda la responsabilidad correspondía a áreas y funcionarios federales, al menos por todo lo que representa mal uso, mal manejo, falta de inspección, vigilancia, mantenimiento y falta de valoración de las sustancias y residuos peligrosos que provocaron las explosiones.

²³ "Art. 299 El procedimiento cesará y el expediente se mandará archivar en los casos de la fracción IV del artículo anterior, o cuando éste plenamente comprobado que los únicos presuntos responsables se hallan en alguna de las circunstancias a que se refieren las fracciones I, II, III, V Y VI del mismo; pero si alguno no se encontrare en tales condiciones, el procedimiento continuará por lo que a él se refiere, siempre que no deba suspenderse en los términos del capítulo II de la sección segunda del título undécimo.

Quando se siga el procedimiento por dos o más delitos y por lo que toca a alguno exista causa de sobreseimiento, éste se decretará por lo que al mismo se refiere y continuará el procedimiento en cuanto a los demás delitos, siempre que no deba suspenderse".

Art. 298 del Código Penal de Procedimientos: " El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando el Procurador General de la República confirme o formule conclusiones no acusatorias;
- II. Cuando el Ministerio Público lo solicite en el caso al que se refiere el artículo 138;
- III. Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida;
- IV. Cuando no hubiere dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso o, cuando estando agotada ésta, se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó;
- V. Cuando habiéndose decretado la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y no existan elementos posteriores para dictar nueva orden de aprehensión, o se esté agotada la averiguación y no existan elementos posteriores para dictar nueva orden de aprehensión, o se esté en el caso previsto por la parte final del art. 426, y
- VI. Cuando esté plenamente comprobado que a favor del inculpado existe alguna causa eximente de responsabilidad".
- VII.

Las autoridades competentes para actuar en el caso, controlar el riesgo y colaborar en el proceso penal para efecto de aportar elementos de convicción que configuraran la prueba central para el acreditamiento del cuerpo del delito en materia ambiental eran la SEDUE, por conducto de el Instituto SEDUE ²⁴ y posteriormente también la PROFEPA, pues a pesar de que esta última fue creada en mayo de 1992, después de ocurridas las explosiones, aún estaba latente el riesgo, además de que el proceso penal, dentro del que se prevenían los delitos ambientales cometidos aún no concluía²⁵.

Desafortunadamente podemos afirmar que la intervención de la SEDUE, de la PROFEPA, así como del Instituto Nacional de Ecología, en el caso fue nula, ya que no llevaron a cabo ninguna de las acciones que prevenía la Ley en el Título Sexto, Capítulo Primero, referente a la observancia de la misma:

1. No se llevaron a cabo los actos de control, que comprenden la inspección y vigilancia, así como otras medidas para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el medio ambiente;
2. No se tomaron las medidas de seguridad pertinentes, ya que omitió decretar en forma sumaria y de plano "el estado de contingencia ambiental en el Sector

²⁴ El 25 de mayo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que desaparece la SEDUE, que viene a ser sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social, misma que contaba con el INE y PROFEPA como órganos desconcentrados.

²⁵ El artículo 8 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, vigente, disponía: "Corresponde a la Secretaría:
II. Aplicar, en la esfera de su competencia, esta ley, sus reglamentos y las Normas Técnicas Ecológicas que expida y vigilar su observancia.
III. Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, según sus respectivas esferas de competencia."

Por otra parte, el Art. 182, del mismo ordenamiento señalaba:

"Para proceder penalmente por los delitos previstos en este capítulo, será necesario que previamente la Secretaría formule la denuncia correspondiente, salvo que se trate de casos de flagrante delito."

Reforma" y evacuar a la población en los términos de los artículos 3º, fracción sexta, y 5º, fracción novena con relación al 170, todos ellos de LGEEPA²⁶:

"Art. 3.-Para los efectos de esta ley se entiende por: VI. Contingencia Ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas".

"Art. 5.-Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación: IX. La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo haga necesario".

"Art. 170.- cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, la Secretaría como medida de seguridad, podrá ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes correspondientes y promover la ejecución ante la autoridad competente, en los términos de las leyes relativas, de laguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establecen".

3. Tampoco se determinaron las sanciones administrativas²⁷.

²⁶ En el Acuerdo que regulaba Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (publicada en el DOF el 17/07/98), en el artículo 12, se establecía que correspondía a la Dirección General de Normatividad Ambiental, como parte del Instituto Nacional de Ecología, formular las medidas necesarias para la prevención y control de contingencias ambientales, y aplicarlas en coordinación con la procuraduría, además de coordinarse con la Secretaría de Gobernación y con otras autoridades competentes, para tomar las medidas pertinentes para emergencias ecológicas.

En este mismo ordenamiento en el artículo 25 entre las obligaciones de la Unidad de Operación, misma que era parte de la PROFEPA se encontraba la de coordinarse con las autoridades competentes, para efecto de aplicar las medidas preventivas y correctivas y de seguridad en el caso de los desequilibrios de los ecosistemas o de los daños actuales o potenciales a la población o al ambiente. Así como la realización de un dictamen técnico, para determinar las medidas preventivas y correctivas.

²⁷ La LGEEPA en su capítulo IV establecía al respecto.

Art. 171: "Las violaciones a los preceptos de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la Federación... con una o más de las siguientes sanciones:

- I. Multa.
- II. Clausura.
- III. Arresto administrativo...

4. Así como tampoco se procedió penalmente por la comisión de los delitos previstos en la LGEEPA de la manera en que ésta lo señala²⁸.

1.3.3. Participación de la sociedad civil

A) Denuncia popular por las obras de reconstrucción del colector intermedio oriente en la zona siniestrada.

En el mes de abril de 1993 algunos ciudadanos interpusieron una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en contra de quienes resultaran responsables por la construcción de la obra del colector ubicada en la Calle Gante en el Sector Reforma, ya que al parecer contenía hidrocarburos y por lo tanto corría peligro la seguridad de las personas que ahí residían. Por lo tanto consideraban que la situación que se estaba viviendo era una contingencia ambiental²⁹.

En el mismo sentido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 46 y 47, establecía que incurrían en responsabilidad administrativa los servidores públicos que realicen cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio que presten, y el art. 55 señala que el monto de los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de estas obligaciones sería por dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78-II del mismo ordenamiento, el ejercicio de esta acción prescribía en tres años.

En el artículo 27 del Acuerdo que regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se establece que correspondía a la PROFEPA, a través de una de sus direcciones determinar las infracciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables, e imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que sean competencia de la secretaria.

²⁸ Art. 182. Para proceder penalmente por los delitos previstos en este capítulo, será necesario que previamente la Secretaría formule la denuncia correspondiente, salvo que se trate de casos de flagrante delito.

En el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, en el artículo 19 establece como una de las obligaciones de los subprocuradores, el representar los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente, así como la obligación de denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos en materia ambiental.

²⁹ De acuerdo con el oficio No. U.Q.D.Q./0581/93, expedido por el Lic. Manuel García Nocetti, Subprocurador de Participación Social y Quejas, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Se menciona que con fecha 21 de abril de 1993, se recibió la denuncia fechada el 4 de marzo del mismo año, en dicha Procuraduría. A esta denuncia se le dio el número de expediente 304/776/14.

Tal y como se planteó en la denuncia era competencia de la Federación conocer del asunto, en virtud de que se demandaba la contaminación ambiental ocasionada por residuos peligrosos.

En esta denuncia los solicitantes pedían que las autoridades competentes suspendieran inmediatamente las obras del colector, hasta en tanto no se realizaran los estudios técnicos necesarios; que se diera vista a la Secretaría de Salud; la realización de un informe técnico del colector y que se hiciera público, así como la obligación de restaurar el equilibrio ecológico en la zona afectada.

Mediante un escrito posterior los denunciantes ampliaron su escrito inicial, abundando en lo referente a la competencia que la PROFEPA tenía al respecto, y con fundamento en los artículos 193 en relación con el 161 al 169 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, solicitaron abrir el procedimiento administrativo en su etapa de inspección en la obra del colector, en sus puntos críticos³⁰.

La actuación de la PROFEPA se limitó a turnar la denuncia para su atención a la Presidencia Municipal de Guadalajara, Jalisco; al SIAPA; a la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud del Estado de Jalisco; y al Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara, Jalisco, y en lo que se refiere a la evaluación del impacto ambiental, al Gobierno del Estado.³¹

En conclusión queda claro que la PROFEPA se declaró incompetente para conocer el asunto, y por esta razón lo remitió a diferentes autoridades estatales. Fundamentándose "en lo dispuesto por la LGEEPA" (sin especificar ningún artículo en concreto), cuando su obligación era conocer del asunto, por tratarse de residuos peligrosos, que de suyo son materia que compete a la federación. Esto de

³⁰ Estos artículos se encuentran dentro del capítulo que se refiere a la inspección y vigilancia.

³¹ Según se desprende del oficio, en el que el subprocurador de participación social y quejas, Lic. Manuel García Nocetti, notifica a los demandantes que ha recibido la denuncia.

conformidad con lo establecido en los artículos 27 Constitucional, 5º-III, IX, X, XVIII y XIX; 29-III y IV del mismo ordenamiento.

Para efecto de no conocer el asunto, entre los argumentos empleados por el subprocurador federal de protección al ambiente³², citaba los artículos 23-III y V del Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismo que establecía que entre las atribuciones de la Unidad de Quejas se encontraba la de canalizar ante las autoridades competentes las denuncias de la ciudadanía, además de tramitarlas y darles seguimiento ante éstas.

Al no ser competente el Estado para conocer el asunto, en lo que se refiere al manejo de residuos peligrosos, pese a que se turnó la denuncia popular a las autoridades del mismo, éstas no la atendieron y por esta razón nunca se resolvió.

B) Denuncia interpuesta ante la Comisión para la Cooperación Ambiental, del Tratado de Libre Comercio para América del Norte

Ante la evidente denegación de justicia en nuestro país, el Instituto de Derecho Ambiental, A.C. en unión de algunos de los ciudadanos afectados por las explosiones del 22 de abril, interpusieron una denuncia ambiental ante el Organismo Internacional denominado Comisión para la Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio para América del Norte³³.

³² Ibidem

³³ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es el órgano operativo y administrador del Acuerdo paralelo Ambiental. Esta Comisión se encuentra integrada por:

1. Consejo de Ministros (instancia superior y órgano rector de la Comisión. Entre sus facultades se encuentra la de formular recomendaciones respecto del cumplimiento y aplicación de las leyes)
2. Secretariado (proporciona apoyo técnico y administrativo al Consejo de Ministros) y
3. Comité Consultivo Público conjunto (integrado por expertos en materia ambiental. Entre sus funciones se encuentran las de asesorar al Consejo de Ministros sobre los asuntos relacionados con el Acuerdo, así como proporcionar información técnica y científica al Secretariado).

El Organismo Internacional antes mencionado se contempla dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, mismo que entró en vigor en el mes de enero de 1994³⁴.

El Instituto de Derecho Ambiental interpuso la denuncia en contra de la Procuraduría General de la República (PGR) y del Poder Judicial de la Federación representado a través del C. Juez Sexto Penal de Distrito, con cede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, por la falta de aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el caso de las explosiones antes mencionadas, concretada en la resolución de fecha 28 de enero de 1994 en la que se decretó el sobreseimiento y del auto de fecha 8 de febrero de 1994, mediante el cual el Juez Sexto de Distrito en Materia Penal declaró que la resolución había causado estado con valor de cosa juzgada.

Se argumentaba que las autoridades mexicanas cerraron el caso sin estudiar el fondo del mismo.

En la denuncia se plantea que la resolución en la que se sobreseía el proceso debiera haber guardado eficacia de cosa juzgada únicamente para las personas que resultaron procesadas en el juicio, y al no resultar responsables dichos ciudadanos, era obligación de la Procuraduría General de la República, proseguir con las investigaciones, para determinar las responsabilidades que resultaren a personas distintas de las ya juzgadas.

En la denuncia se formularon las siguientes peticiones:

"Primera.- Se recomienda al Gobierno de México se reabran las investigaciones para el efecto de que se dictamine la responsabilidad en los delitos ambientales, mismos

³⁴Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1993.

que no fueron estudiados por la Autoridad Judicial dentro del expediente penal relativo al caso 22 de abril de 1992 en Guadalajara, Jalisco, México.

Segunda.- Se recomiende a las Autoridades Mexicanas competentes, que se tomen las medidas necesarias, para efecto de prevenir y fortalecer los controles penales y civiles, en casos semejantes al ocurrido el 22 de abril de 1992, en Guadalajara, Jalisco, México., toda vez que las reformas que recientemente entraron en vigor en diciembre de 1996 no son suficientes para esclarecer desastres ambientales en territorio mexicano.

Tercera.- Se recomiende a las autoridades mexicanas competentes se realice una auditoría ambiental en torno a todas las obras de reconstrucción y restauración ambiental de la zona siniestrada por las explosiones del 22 de abril en la ciudad de Guadalajara; Jalisco, México, y se audite así mismo la eficacia del Sistema Jurídico Ambiental Mexicano en torno a desastres ambientales.

Cuarta.- Se recomiende al Gobierno Mexicano, admitiendo sin conceder que el caso en comento jurídicamente careciera de posibilidad de reabrirse, la conformación de una Comisión Plural Independiente de los organismos de administración y procuración de justicia en México para el efecto de que se esclarezcan los hechos ocurridos el 22 de abril y evitar en lo sucesivo la cultura de la impunidad ambiental en México, explicitando de esta manera la voluntad política del gobierno mexicano de investigar los hechos del 22 de abril hasta sus últimas consecuencias”.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL POR EL MANEJO Y CONTROL DE SUSTANCIAS Y RESIDUOS PELIGROSOS

SUMARIO: 2.1. Concepto de sustancias peligrosas. 2.2. Concepto de Residuos peligrosos. 2.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 2.2.2. NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos. 2.2.3. NTE-CRP-002/88, que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente. 2.3. Evaluación de la situación. 2.3.1. Contaminación e impacto al medio ambiente. 2.3.2. Situación de contingencia ambiental y de emergencia ecológica. 2.4. Propiedad de los hidrocarburos. 2.5. Facultad para legislar en materia de hidrocarburos. 2.6. Explotación de los hidrocarburos. 2.7. Responsabilidad por el manejo de hidrocarburos. 2.7.1. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Expiden el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas. 2.7.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos. 2.7.3. NTE-CRP-002/88, que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente. 2.7.4. Responsabilidad por la ejecución de las obras relativas al manejo y la generación de los residuos peligrosos. 2.8. Autoridades responsables de controlar el manejo de los residuos peligrosos. 2.8.1. Federal. A) Fundamento Legal B) Autoridades competentes C) Control. D) Forma en que debían realizarse las actividades comprendidas dentro del control. 1. Permiso previo. 2. Evaluación del impacto ambiental. E) Medidas de control según la normatividad vigente. 2.8.2. Estatal y municipal. 2.9. Vías legales procedentes para exigir justicia.

En este capítulo se estudiará cuáles eran las entidades públicas competentes para prevenir riesgos, para valorarlos y para tomar medidas oportunas y adecuadas para el control de las contingencias ambientales.

Esta investigación se divide básicamente en dos partes, en primer término se determinará a quién correspondía la responsabilidad por el manejo de las sustancias peligrosas que provocaron las explosiones, y en segundo lugar a qué autoridades competía controlar el riesgo generado por éstas, una vez que se convirtieron en residuos peligrosos.

Para determinar a quién correspondía la responsabilidad por el manejo de hidrocarburos, considerados como sustancias peligrosas, en primer término se debe determinar qué se entiende por éstos, a quién pertenecen, así como también quién se encarga de su manejo y explotación.

2.1. CONCEPTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS

Para examinar la competencia de las autoridades hay que tener presente que las explosiones del 22 de abril en el Sector Reforma de Guadalajara tuvieron lugar debido a la presencia de hidrocarburos en el subsuelo.

De acuerdo con la legislación ambiental entonces vigente, los hidrocarburos se consideraban como sustancias peligrosas:

"Sustancia peligrosa: Aquellas que por sus altos índices de inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, radiactividad, corrosividad o acción biológica puede ocasionar una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes"³⁵ "

Las sustancias peligrosas que provocaron las explosiones, fueron generadas por el desarrollo de una actividad altamente riesgosa, como lo es la industria petrolera. En este sentido el Acuerdo por el que Las Secretarías de Gobernación y

³⁵ Artículo 2, del Acuerdo por el que Las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con Fundamento en lo Dispuesto por los Artículo 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de marzo de 1990

Desarrollo Urbano y Ecología, con Fundamento en lo Dispuesto por los Artículo 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Expiden, el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas³⁶, establecía en los considerandos:

“...Que el criterio adoptado para determinar cuáles actividades deben considerarse como altamente riesgosas, se fundamenta en que la acción o conjunto de acciones...estén asociadas con el manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que, en caso de producirse una liberación sea por fuga o derrame de las mismas o bien una explosión, ocasionaran una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes...”

Por otra parte El Primer Listado de Actividades Altamente Peligrosas, señalaba³⁷:

“Artículo 1.-Se consideran como actividades altamente riesgosas, el manejo de sustancias peligrosas en volumen igual o superior al de la cantidad del reporte”, ocasionaran una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes...”

³⁶ Los artículos que se mencionan en éste acuerdo intersecretarial señalaban lo siguiente.

“Artículo 5. Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación X. La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente;”

“Artículo 146 La Secretaría de Gobernación y la Secretaría .determinarán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación los listados de actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la presente Ley.”

“Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos XXXII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

“Artículo 37 A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVI Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente. XVII Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.”

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1990

"Artículo 3. Con base en lo previsto en el artículo primero, se expide el primer listado de actividades altamente riesgosas, que corresponde a aquéllas en que se manejen sustancias tóxicas. Estas actividades son la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento uso o disposición final de las sustancias que a continuación se indican, cuando se manejen volúmenes iguales o superiores a las cantidades de reporte siguientes..."

Así mismo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalaba:

"Artículo 5.-X. Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la federación: La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente".

Expuesto lo anterior, no hay lugar a dudas: los hidrocarburos que provocaron las explosiones eran considerados por la legislación entonces vigente como sustancias peligrosas derivadas de actividades altamente riesgosas, que competía a la Federación su regulación y control.

2.2 RESIDUOS PELIGROSOS

Queda claro que los hidrocarburos a pesar de ser considerados como sustancias peligrosas, en condiciones normales, es decir cuando son manejados adecuadamente, no implican un riesgo incontrolado. Pero cuando éstas mismas sustancias, por algún accidente son derramadas al subsuelo, entonces se convierten en lo que la ley denomina como residuos peligrosos.

En las explosiones ocurridas en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 22 de abril de 1992, esto fue lo que ocurrió: los hidrocarburos (sustancias peligrosas), accidentalmente fueron derramadas en el subsuelo y se infiltraron en el drenaje, mezclándose con H₂O y fuego, convirtiéndose así en residuos peligrosos.

Los dispositivos legales que definían los residuos peligrosos eran, los siguientes:

2.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

"Artículo 3, fracción XXVI. Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó".

"Artículo 3, fracción XXXIII. Residuos Peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas infecciosas o irritantes, representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente".

2.2.2. NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos³⁸

"Artículo 4.- Los residuos considerados como peligrosos son aquellos que presentan una o más de las siguientes características: corrosivas, tóxicas, reactivas, explosivas o inflamables."

2.2.3. NTE-CRP-002/88 que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente³⁹.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1988.

Por encontrarse en los supuestos antes mencionados, los hidrocarburos encontrados en el subsuelo se consideraban residuos peligrosos, ya que se trataba de:

- Materiales que no podían ser reutilizados en el proceso que los generó;
- Representaban un peligro para el equilibrio ecológico y el ambiente; y
- De acuerdo con las NTE, tenían características corrosivas, tóxicas, reactivas, explosivas e inflamables.

2.3. EVALUACION DE LA SITUACION

2.3.1. *Contaminación e impacto al medio ambiente*

Como ya se mencionó antes, los hidrocarburos que provocaron las explosiones, de haber sido catalogados simplemente como sustancias peligrosas, por un manejo inadecuado, se convirtieron en residuos peligrosos contaminando e impactando el medio ambiente.

En este sentido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecía:

"Artículo 3, fracción IV: Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico";

"Artículo 3, fracción XVII: Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza".

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1988.

2.3.2. Contingencia ambiental y emergencia ecológica

Para casos como el ocurrido el 22 de abril en Guadalajara, La ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecía que se debían tomar medidas correctivas y/o preventivas para controlar el riesgo y evitar mayores daños.

Las medidas iban en función de la gravedad del daño causado al medio ambiente. Es decir, dependiendo de si se trataba de una contingencia ambiental, o de una emergencia ecológica.

En el caso en comento la afectación al medio ambiente pasó por las dos etapas. Cuando las sustancias peligrosas se infiltraron en el subsuelo y en el drenaje, se trataba de una contingencia ambiental. Posteriormente, al ocurrir las explosiones (como resultado de un control y manejo inadecuados) se trataba ya de una emergencia ecológica.

Al respecto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía:

“Art. 3º.-Para los efectos de esta ley se entiende por:

VI. Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;

XIII. Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;”

De la lectura de este artículo se desprende que se consideraba que prevalecía una situación de contingencia ambiental, cuando existía el riesgo de afectar un ecosistema. En el caso que se comenta, tenemos que ésta era la situación prevaleciente en la zona afectada, misma que empezó a partir del momento en que se derramaron los hidrocarburos. A partir de entonces las autoridades ambientales competentes, así como el responsable por el manejo de las sustancias peligrosas tenían la obligación de tomar las medidas pertinentes para evitar que esta situación se convirtiera en una emergencia ecológica.

Las explosiones ocurrieron en virtud de que en la etapa de contingencia ambiental no se tomaron las medidas pertinentes para controlar el daño ocasionado al medio ambiente.

Así pues, de ser la situación prevaleciente una contingencia ambiental, se convirtió en una emergencia ecológica, que desgraciadamente y a pesar del paso del tiempo tampoco ha sido controlada adecuadamente, pues el peligro aún subsiste en la zona siniestrada⁴⁰.

De acuerdo con las disposiciones de la LGEEPA, cuando se presentaba una contingencia ambiental o una emergencia ecológica la SEDUE debía tomar medidas para preservar, restaurar y mejorar el medio ambiente. En este sentido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalaba:

"ART. 1º.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional... sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para:

⁴⁰ Es de dominio público que en el pasado mes de julio se detectó la presencia de hidrocarburos en el subsuelo de la Calle Gante del Sector Reforma. Actualmente las autoridades estatales y municipales continúan extrayendo inadecuadamente el hidrocarburo del subsuelo y del interior del colector intermedio oriente

III. *La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;*

IV. *La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;*

V. *La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento..."*

"ART. 8º. *Corresponde a la Secretaría*⁴¹:"

II. *Aplicar, en la esfera de su competencia, esta ley, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia;*

III. *Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con otras dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencia;*

IV. *Formular y desarrollar programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."*

De acuerdo con lo establecido por los artículos antes mencionados, al presentarse una situación de contingencia ambiental o emergencia ecológica, las autoridades competentes inmediatamente debían implementar las medidas de preservación y restauración del medio ambiente afectado.

En el caso 22 de abril cuando la situación que prevalecía era la de contingencia ambiental, la SEDUE tenía la obligación de proveer, para que se tomaran las medidas de prevención y control pertinentes. En virtud de que no

⁴¹ Se refería a la SEDUE.

cumplió adecuadamente con esta obligación, al ocurrir las explosiones tenía la obligación de dictar las medidas adecuadas para que en la medida de lo posible se restaura el medio ambiente afectado.

2.4. PROPIEDAD DE LOS HIDROCARBUROS

Para determinar a quién correspondía la responsabilidad por el manejo inadecuado de los hidrocarburos en este apartado se analizará a quién corresponde la propiedad de éstos.

El petróleo y sus derivados son propiedad de la Nación. Por lo tanto los hidrocarburos por ser derivados del petróleo son propiedad de la Nación. Esto significa que pertenecen a todos los mexicanos, en cuanto a comunidad nacional.

Es una forma especial de propiedad, que tiene como características el ser inembargable, imprescriptible e inalienable, por esta razón la Nación es la única autorizada para llevar a cabo su explotación directa⁴².

A este respecto el artículo 27 Constitucional señala:

Párrafo cuarto: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales...el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos";

Párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible".

⁴² Gutiérrez NAJERA Raquel. Hacia un planteamiento correcto de la responsabilidad por las explosiones del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, 1992. Inédito.

2.5. FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

Por disposición constitucional el Congreso de la Unión es la única autoridad competente que tiene la facultad de legislar en materia de hidrocarburos tal y como lo prevé el artículo 73 constitucional:

Fracción X: "El Congreso tiene la facultad: Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos..."

2.6. EXPLOTACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS

Por considerarse la explotación de los hidrocarburos una de las áreas estratégicas de la Nación, esta última tiene el dominio directo sobre ellos.

Para el aprovechamiento del petróleo en beneficio de todos los mexicanos, la Constitución Federal prevé que son recursos de competencia exclusiva del Ejecutivo Federal y del Gobierno Federal. Esto quiere decir que se prohíben las concesiones y contratos a favor de mexicanos y extranjeros. Únicamente la Nación puede explotarlos. Esto de acuerdo con lo que señala la Constitución Política:

"Artículo 28, párrafo cuarto: No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:...petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica..."

Artículo 27, párrafo sexto: "Tratándose del Petróleo y de los Carburos de Hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

En el mismo sentido el artículo segundo, de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establece: " *Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera...*"⁴³

De acuerdo con la legislación petrolera vigente, PEMEX es el organismo descentralizado mediante el cual el Gobierno Federal efectúa todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como la exploración, la explotación, la refinación, el almacenamiento y la distribución del petróleo y sus derivados.

Esto de conformidad con lo establecido por los siguientes ordenamientos legales:

Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos":⁴⁴

"*Artículo 2: ...Al efecto gozará de las atribuciones necesarias para llevar adelante su objeto, pudiendo efectuar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como exploración, explotación, refinación y almacenamiento...*"

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos⁴⁵:

"*Artículo 2: Es objeto de Petróleos Mexicanos la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo...*"

Decreto que crea la Institución "Distribuidora de Petróleos Mexicanos"⁴⁶:

⁴³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958.

⁴⁴ Publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 20 de julio de 1938.

⁴⁵ Publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971.

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1938.

"Artículo 2: El objeto del organismo será encargarse de la distribución del petróleo y derivados pertenecientes a la Nación, sea que provengan de las explotaciones correspondientes a la Administración General del Petróleo Nacional, a la Corporación "Petróleos Mexicanos..."

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo⁴⁷:

"Artículo 2: Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente".

"Artículo 3, fracción I: La industria petrolera abarca: la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación".

"Artículo 4: La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º., por conducto de Petróleos Mexicanos..."

Con fundamento en lo antes expuesto queda claro que PEMEX era quien se encargaba y se encarga de la explotación de los hidrocarburos que causaron las explosiones el 22 de abril de 1992.

2.7. RESPONSABILIDAD POR EL MANEJO DE HIDROCARBUROS

Es importante determinar a quién correspondía la responsabilidad de manejar los hidrocarburos, así como la obligación de tratar y sanear el área contaminada por éstos.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958

Debemos tener presente que PEMEX es la única persona autorizada para realizar cualquier trabajo u obra relacionada con la industria petrolera. Esto significa que PEMEX es el organismo que por disposición legal se encarga de manejar los hidrocarburos.

Los hidrocarburos en si mismos son considerados sustancias peligrosas, que cuando accidentalmente se infiltran en el subsuelo sin ningún tipo de control contaminándolo, se convierten en residuos peligrosos, tal y como sucedió en el Sector Reforma.

En este caso, para analizar la responsabilidad, hay que tener presente que PEMEX maneja sustancias peligrosas, por lo tanto tiene la obligación de hacerlo adecuadamente. Es decir cumpliendo con las prevenciones que para tal efecto establece la legislación ambiental. Esto con el fin de evitar precisamente que dichas sustancias se conviertan en residuos peligrosos.

En el caso que se comenta, PEMEX incumplió con la normatividad vigente al manejar inadecuadamente las sustancias peligrosas. Provocando así que éstas se convirtieran en residuos peligrosos. Mismos que al manejarse también inadecuadamente fueron la causa inmediata de las explosiones.

De lo antes expuesto se deduce que las explosiones fueron el resultado de la negligente actuación de la Paraestatal. Ya que si ésta hubiera manejado adecuadamente los hidrocarburos (sustancias peligrosas) éstos no se hubieran convertido en residuos peligrosos, y peor aún, si en ese estado hubieran sido manejados correctamente, no habría ocurrido la tragedia.

Conforme lo que establecían las disposiciones legales vigentes en abril de 1992 por manejo se entendía:

2.7.1. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con Fundamento en lo Dispuesto por los Artículos 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Expiden el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas⁴⁸.

"Artículo 2º.- Para los efectos de este ordenamiento se consideran las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y las siguientes: Manejo: Alguna o el conjunto de las actividades siguientes: producción, procesamiento, transporte, almacenamiento uso o disposición final de sustancias peligrosas."

2.7.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.

"Artículo 9.- Para los efectos del reglamento se entiende por manejo, el conjunto de operaciones que incluyen el almacenamiento, recolección, transporte, alojamiento, rehusos, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de los residuos peligrosos."

2.7.3. NTE-CRP-002/88 que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente⁴⁹.

⁴⁸ De la lectura del considerando de este acuerdo intersecretarial, se desprende que se refiere al manejo de sustancias peligrosas: "Que el criterio adoptado para determinar cuales actividades deben considerarse como altamente riesgosas, se fundamenta en que la acción o conjunto de acciones, ya sean de origen natural o antropogénico, estén asociadas con el manejo de sustancias con propiedades inflamables, explosivas, tóxicas, reactivas, radiactivas, corrosivas o biológicas, en cantidades tales que en caso de producirse una liberación, sea por fuga o derrame de las mismas o bien una explosión, ocasionaran una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes."

⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1988. Hay que tener presente que esta disposición estaba vigente al momento de ocurrir las explosiones, pero actualmente ya no está en vigor.

"Artículo 3: "Para los efectos de la presente norma técnica ecológica se considerarán además de las definiciones comprendidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente...Manejo: Conjunto de operaciones que incluyen el almacenamiento, recolección, transporte, rehuso, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos..."

De acuerdo con las investigaciones realizadas por el Ministerio Público, se determinó que las explosiones ocurridas el 22 de abril habían sido originadas por hidrocarburos que se escaparon del oleoducto que los transportaba y quien los manejaba era PEMEX⁵⁰.

De lo antes expuesto se deduce que el transporte de los hidrocarburos es una de las operaciones comprendidas dentro del manejo. Luego, entonces, PEMEX manejaba las sustancias que ocasionaron la explosión.

2.7.4. Responsabilidad por la ejecución de las obras relativas al manejo y a la generación de los residuos peligrosos.

De acuerdo con la legislación vigente en abril de 1992 había responsabilidad para quien manejaba y generaba sustancias y residuos peligrosos, así como para quien realizaba las obras para llevar a cabo estas actividades:

⁵⁰ El artículo 185 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: "Para los efectos de este Reglamento las tuberías que se empleen para la conducción de hidrocarburos se clasifican en las siguientes categorías: IV - Oleoductos - Son los sistemas de transporte que tienen por objeto enviar petróleo, crudo o asociado con otros hidrocarburos, entre una estación de recolección o una estación de almacenamiento y las terminales marítimas, las refinerías o las plantas de tratamiento

AUTORIZACION PARA LA REALIZACION DE OBRAS RELACIONADAS CON LA INDUSTRIA PETROLERA(ACTIVIDAD RIESGOSA)	GENERADOR DE RESIDUOS PELIGROSOS	RESPONSABILIDAD DE PEMEX POR ACCIDENTES.
<ul style="list-style-type: none"> • La construcción y el uso de oleoductos y cualquier obra relacionada con la industria petrolera requieren para su ejercicio y funcionamiento permiso previo⁵¹. • El permiso sólo se otorgará a PEMEX⁵². • La solicitud del permiso debe contener: <ol style="list-style-type: none"> 1. Los planos de la obra, que deben contener la firma del ingeniero titulado y registrado, responsable de la exactitud de los datos contenidos en el plano⁵³. 2. Memorias descriptivas, en las que se justifique que se tomarán las suficientes medidas de seguridad para evitar lesionar los intereses de terceros⁵⁴. 3. En el caso de los oleoductos la memoria descriptiva deberá señalar el volumen de hidrocarburos que se manejará, el cálculo de la pérdida de presión y estimación de la presión de operación de los diferentes tramos y la protección que se instalará para evitar la corrosión de las tuberías⁵⁵. 4. De acuerdo con el tipo de hidrocarburos, deberán tomarse medidas para evitar, o disminuir la corrosión de las tuberías⁵⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generador: Persona física o moral que lleve a cabo actividades por las que se produzcan residuos peligrosos⁵⁷. • "Serán responsables del cumplimiento de las disposiciones del reglamento y de las normas técnicas ecológicas que de él se deriven, el generador de residuos peligrosos, así como las personas públicas o privadas que manejen... dichos residuos"⁵⁸. • "El generador de los residuos peligrosos deberá"⁵⁹ <ol style="list-style-type: none"> II. Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos; III. Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes; X. Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con los métodos previstos en el reglamento y conforme a lo dispuesto por las normas técnicas ecológicas aplicables" • El generador podrá contratar los servicios de empresas de manejo de residuos peligrosos, para cualquiera de las operaciones que comprende el manejo. Estas empresas deberán contar con autorización previa de la Secretaría y serán responsables por el manejo⁶⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad por accidentes comprende⁶¹: <ol style="list-style-type: none"> 1. Las violaciones al reglamento; 2. Los daños y perjuicios a terceros. 3. Desperdicio de hidrocarburos⁶², cuando se deba a causas atribuibles a PEMEX o al contratista • Se considera a PEMEX responsable por accidentes, cuando⁶³: <ol style="list-style-type: none"> a) Incumpla con algún requisito reglamentario; y b) Cuando no atienda las indicaciones de los inspectores <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la seguridad de las obras; 2. Para evitar contaminación ambiental; y 3. Para proteger intereses de terceros • PEMEX es responsable por los daños y perjuicios ocasionados al ambiente por: <ol style="list-style-type: none"> 1. Descuido; 2. Falta de cumplimiento de alguna disposición legal, o 3. Mala construcción de las obras que emprenda⁶⁴. • En caso de accidentes PEMEX está obligado a controlarlos⁶⁵.

⁵¹ El artículo 1 del Reglamento de Trabajos Petroleros señala " La construcción y el uso de tuberías de oleoductos, gasoductos...y en general, cualquier trabajo u obra relacionada con la industria petrolera, requieren para su ejecución y funcionamiento el permiso previo."

⁵² El artículo 2 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala " De acuerdo con el artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo...y el 3º de su Reglamento,

el permiso indispensable para la ejecución de cualquiera de las obras a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá extenderse a Petróleos Mexicanos..”

⁵³ El artículo 6 del Reglamento de Trabajos Petroleros, establece: “ Toda solicitud deberá acompañarse de la memoria descriptiva y de los planos necesarios para dar a conocer en detalle la obra proyectada...” y en relación con este el artículo 9 señala: “ Los planos tienen por objeto... precisar los datos del proyecto, debiendo por lo tanto sujetarse a los siguientes requisitos: VI-G) Firma del ingeniero titulado y registrado, responsable de la exactitud de los datos contenidos en el plano...”

⁵⁴ El artículo 7 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: “ Las memorias descriptivas tendrán por objeto justificar técnica y económicamente las obras y construcciones, desde el punto de vista de la seguridad y el mejor aprovechamiento de todos los hidrocarburos... y demostrarán que ni en su ejecución ni durante el funcionamiento de las instalaciones que comprenden se verán lesionados los derechos de tercero o los intereses generales del país.”

⁵⁵ El artículo 186 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: “ La memoria descriptiva... de una tubería comprendida dentro de la clasificación a que se refiere el artículo anterior... en ella deberán especificarse además: III.- El volumen o gasto de hidrocarburos que se manejen. V.- Las especificaciones de fabricación y propiedades de los tubos, válvulas, conexiones y, en general, de los materiales utilizados. VI.- El cálculo de la pérdida de presión y estimación de la presión de operación de los diferentes tramos. VII.- La protección que se instalará para evitar la corrosión de las tuberías

⁵⁶ El artículo 191 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: “ De acuerdo con la clase de hidrocarburos... deberán tomarse las medidas para evitar, o cuando menos disminuir, la corrosión de las tuberías; exteriormente deberán ir recubiertas para su protección con materiales adecuados...”

⁵⁷ Artículo 3, de la NTE-CRP-002/88 Que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar a los constituyentes que hacen de un residuo peligrosos por su toxicidad al ambiente. Así mismo el artículo 3 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establece que: “ El generador es la persona física o moral que como resultado de sus actividades produzca residuos peligrosos”

⁵⁸ El artículo 5 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, vigente, señalaba “ Serán responsables del cumplimiento de las disposiciones del reglamento y de las normas técnicas ecológicas que de él se deriven, el generador de residuos peligrosos, así como las personas físicas o morales, públicas o privadas que manejen, importen o exporten dichos residuos ”

⁵⁹ Artículo 8 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establecía: “ El generador de Residuos Peligrosos deberá
I Inscribirse en el registro que para tal efecto establezca la Secretaría,
II Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos,
III Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes,
IV Manejar separadamente los residuos peligrosos que sean incompatibles en los términos de las normas técnicas ecológicas respectivas,
V Envasar sus residuos peligrosos, en recipientes que reúnan las condiciones de seguridad previstas en este reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes,
VI Identificar a sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este reglamento y en las normas técnicas ecológicas respectivas,
VII Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reúnan los requisitos previstos en el presente reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes,
VIII Transportar sus residuos peligrosos en los vehículos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y bajo las condiciones previstas en este reglamento y en las normas técnicas ecológicas que correspondan,
IX Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y las normas técnicas ecológicas respectivas,
X Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con los métodos previstos en el reglamento y conforme a lo dispuesto por las normas técnicas ecológicas aplicables,
XI Remitir a la Secretaría, en el formato que ésta determine, un informe semestral sobre los movimientos que hubiere efectuado con sus residuos peligrosos durante dicho periodo; y
Las demás previstas en el Reglamento y en otras disposiciones aplicables.

⁶⁰ Artículo 13 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos, establecía: “ el generador podrá contratar los servicios de empresas de manejo de residuos peligrosos, par cualquiera de las operaciones que comprende el manejo. estas empresas deberán contar con autorización previa de la secretaria y serán responsables, por lo que

		<p>ALGUNAS OBLIGACIONES REGLAMENTARIAS DE PEMEX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de sus instalaciones⁶⁶; • No abandonar contaminantes⁶⁷; • Inspección y vigilancia periódica
--	--	--

toca a la operación de manejo en la que intervengan, del cumplimiento de lo dispuesto en el reglamento y en las normas técnicas ecológicas que de él se deriven."

⁶¹ Artículo 31 del reglamento de trabajos petroleros, publicado en el periódico oficial de la federación el 27 de febrero de 1974, señala: " la responsabilidad con motivo de accidentes comprende, no sólo las que correspondan por violación, en su caso, a las disposiciones del presente reglamento y por daños y perjuicios ocasionados en la persona o intereses de terceros, sino también por el desperdicio de hidrocarburos cuando este se deba a causas atribuibles al permisionario o al contratista respectivo; en esos casos el desperdicio de petróleo se sancionará de acuerdo a las disposiciones de este Reglamento."

⁶² El artículo 36 del Reglamento de Trabajos Petroleros señala que: "Corresponde a la dirección y a las dependencias Técnicas del Petróleo la determinación de las cantidades que deben considerarse como desperdicio para los efectos fiscales." Por otra parte el artículo 35, del mismo ordenamiento establece los casos de excepción para el desperdicio de hidrocarburos. "No se considerarán como hidrocarburos desperdiciados por culpa de Petróleos Mexicanos los siguientes casos: I. Los hidrocarburos que emulsionan con los detritos durante la perforación y que provienen de manifestaciones superiores al depósito que desea explorar. II. Los hidrocarburos de cualquier origen usados como agentes de circulación para despegar las tuberías que se utilizan en la perforación de pozos. III.- Los hidrocarburos que no pueden ser recusados al efectuarse las pruebas de formación y de producción en los pozos petroleros. IV.- Los hidrocarburos obtenidos del primer brote de un pozo y los perdidos al efectuarse los trabajos de rehabilitación, conservación y limpieza de un pozo, siempre y cuando se trate de una cantidad razonable. V.- Los utilizados en cada caso, a juicio de la Dirección en la reparación o desmantelamiento de tuberías. VI.- El sedimento que se acumule en el fondo de los tanques de almacenamiento." Esto significa que en cualquier otro caso en el que se desperdicien hidrocarburos, si se considera que es responsable PEMEX.

⁶³ El Reglamento de Trabajos Petroleros(en adelante RTP), publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1974, en los artículos 29 y 30 respectivamente establece: "Con el propósito de cuidar los intereses de la Nación en materia de explotación petrolera, el Organismo tiene la obligación de informar por la vía más rápida a la Dirección o a la Agencia respectiva, inmediatamente que ocurra algún accidente en sus instalaciones, se registren desperdicios de hidrocarburos en general, o se afecte la extracción de los mismos a fin de que la Dependencia correspondiente disponga un servicio especial de inspección para determinar el monto del desperdicio y la culpabilidad del organismo..."; "Artículo 30: Para los efectos del artículo anterior, el Organismo permisionario será considerado responsable de los accidentes que sean imputables a la falta de cumplimiento de algún requisito reglamentario, o a que no se hayan atendido las indicaciones hechas por los inspectores para la seguridad de las obras o para evitar contaminaciones ambientales o proteger intereses de terceros."

⁶⁴ RTP, artículo 37, establece que: "Corresponde al Organismo permisionario la responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen al tránsito terrestre, al fluvial o al marítimo, al ambiente, a la pesca, a la agricultura, a la ganadería, o a tercera persona, por descuido, por falta de cumplimiento de alguna disposición legal, o por mala construcción de las obras que emprenda, tanto al hacer las instalaciones respectivas como durante la explotación y mantenimiento..."

⁶⁵ RTP, el artículo 32 establece que: " En caso de accidentes en cualquiera de las fases de la industria, Petróleos Mexicanos queda obligado a ejecutar de inmediato las obras necesarias para conseguir el control de la o de las instalaciones accidentadas, de acuerdo con las necesidades del momento..."

⁶⁶ El artículo 23, del Reglamento de Trabajos Petroleros, establece: " Petróleos Mexicanos tiene la obligación de mantener todas sus instalaciones en buen estado sanitario y de conservación y servicios, y de no abandonar los materiales... que pudieran causar contaminación ambiental".

⁶⁷ Ibidem.

		de sus instalaciones ⁶⁸ . • En las tuberías en que se observen frecuentes fugas o en las que se comprueben frecuentes mermas deberán rehabilitarse ⁶⁹ .
--	--	--

Una vez expuesto lo anterior, respecto a la responsabilidad por el manejo inadecuado de los residuos peligrosos que ocasionaron las explosiones en 1992, se concluye lo siguiente:

1. Las explosiones del 22 de abril de 1992, fueron causadas por sustancias peligrosas(hidrocarburos). Mismas que al infiltrarse en el drenaje y en el subsuelo se convirtieron en residuos peligrosos.
2. PEMEX es la única persona autorizada para el manejo y la explotación los hidrocarburos. Por lo tanto es quien generó de los residuos peligrosos que ocasionaron las explosiones.
3. PEMEX incumplió con varias obligaciones normativas que especificaban cómo se debían manejar adecuadamente los residuos y sustancias peligrosas que generaba.
4. Según los peritajes que obran en el expediente penal relativo al caso⁷⁰el oleoducto por el que se escaparon los hidrocarburos tenía una perforación.

⁶⁸ El artículo 24 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: " Las obras e instalaciones autorizadas serán vigiladas e inspeccionadas rutinariamente por la Dirección o por Agencias Técnicas de Petróleo, tanto en la ejecución de los trabajos, como durante el funcionamiento y operación de los mismos..."

⁶⁹ El artículo 204 del Reglamento de Trabajos Petroleros, señala: " Todas las tuberías en que se observen frecuentes fugas o en las que se comprueben fuertes mermas en el transporte deberán rehabilitarse, a juicio de la Dirección o de la Agencia respectiva, y probarse en presencia de un inspector comisionado al efecto en la forma que previene este reglamento..."

⁷⁰ Dicho expediente es el 70/92, y se instruyó en el Juzgado Sexto Penal de Distrito.

En caso de ser cierta dicha hipótesis, esta perforación pudo ser causada por la corrosión del oleoducto. En este caso la responsabilidad también es de PEMEX, ya que el permiso para la construcción de éste tipo de obras, sólo se otorga a la Paraestatal. Por otra parte tiene la obligación de darles mantenimiento durante su operación, y además debe contar con programas para controlar riesgos generados por accidentes y ejecutarlos en caso de emergencia.

5. Suponiendo que el siniestro se deba a una causa diferente de la mencionada en el punto anterior, cualquiera que ésta haya sido, PEMEX tenía la obligación de vigilar todas sus instalaciones, durante su construcción y operación. Está última etapa comprende la explotación y el mantenimiento.
6. PEMEX tenía la obligación de llevar una bitácora en la que se registrara el volumen de hidrocarburos que transportaba en los oleoductos. Al notar una disminución entre la estación de origen y la receptora, debía haber tomado inmediatamente medidas para controlar el riesgo.
7. Entre las medidas preventivas que se mencionan en el punto anterior, se encontraba el dar una disposición final adecuada a los hidrocarburos, que en ese momento ya se consideraban como residuos peligrosos.
8. Hay que tener presente que la disposición final de los residuos peligrosos, es una de las operaciones comprendidas dentro del manejo de los mismos. Por esta razón desde el momento en que los hidrocarburos se infiltraron en el subsuelo y en el drenaje, la Paraestatal tenía el deber de darles el manejo que se preveía según la legislación.

De acuerdo con la legislación, PEMEX debía contar con el equipo y las instalaciones necesarias para manejar adecuadamente los residuos peligrosos⁷¹.

⁷¹ De acuerdo con el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1992 PEMEX tenía la obligación de contar con el equipo e instalaciones

PEMEX en todo momento fue responsable por el manejo de los residuos peligrosos (hidrocarburos). Esta obligación era intransmisible, ya que de acuerdo con lo establecido por los artículos 27 y 28 Constitucionales PEMEX es la única persona facultada para explotar los hidrocarburos, además con fundamento en los siguientes criterios, esta afirmación se robustece:

1. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos*

"Art. 5. ...Serán responsables...el generador de residuos peligrosos, así como las personas físicas o morales, públicas o privadas que los manejen..."

2. *Reglamento de Trabajos Petroleros*

"Art.31.La responsabilidad con motivo de accidentes comprende...no sólo las que correspondan por violación, en su caso, a las disposiciones del presente Reglamento...sino también por el desperdicio de hidrocarburos cuando éste se deba a causas atribuibles al permisionario o al contratista respectivo..."

necesarias para manejar adecuadamente sus residuos peligrosos de acuerdo con lo que señalaban las normas técnicas ecológicas, ya que establecía que: "...Aquellos establecimientos en los que se realicen actividades consideradas altamente riesgosas, deberán incorporarse los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a los normas técnicas que se expidan..."Entre estas podemos mencionar:

1. NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6/12/88;
2. NTE-CRP-008/88 que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto los radioactivos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6/06/88;
3. NTE-CRP-009/89, que establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado para residuos peligrosos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8/09/89;
4. NTE-CRP-010/88, Requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de confinamiento controlado para residuos peligrosos determinados por la NTE-CRP-001/88. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14/12/88;
5. NTE-CRP-011/89 que establece los requisitos para la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13/12/89;
6. NTE-CCA-003/88, que establece los límites máximos permisibles y el procedimiento para la determinación de contaminantes en las descargas de aguas residuales, provenientes de la industria de refinación de petróleo crudo, sus derivados y petroquímica básica, publicada en el DOF el 4 de agosto de 1988

Con fundamento en lo antes expuesto, en el supuesto de que una estación gasolinera(permisionario) hubiera derramado parte de los hidrocarburos en el subsuelo, PEMEX sigue siendo responsable por haberlos generado y por haberlos manejado inadecuadamente.

En el caso 22 de abril se puede considerar a PEMEX responsable del "accidente", ya que cometió varias violaciones al Reglamento, entre las que se encuentra el desperdicio y el mal manejo de los hidrocarburos (residuos peligrosos).

Aún suponiendo que la Paraestatal no hubiera violado la ley, PEMEX sigue siendo responsable por el desperdicio de los hidrocarburos, ya que la causa que originó el desperdicio no se encuentra contemplada dentro de ninguno de los supuestos que menciona el Reglamento de Trabajos Petroleros, para considerar que no se trata de un desperdicio de hidrocarburos por culpa de PEMEX. En este sentido el ordenamiento legal antes mencionado señala:

35.- No se considerarán como hidrocarburos desperdiciados por culpa de Petróleos Mexicanos los siguientes casos

I.- Los hidrocarburos que emulsionan con los detritos durante la perforación y que provienen de manifestaciones superiores al depósito que desea explorar;

II.- Los hidrocarburos de cualquier origen usados como agentes de circulación para despegar las tuberías que se utilizan en la perforación de pozos;

III.- Los hidrocarburos que no pueden ser recusados al efectuarse las pruebas de formación y de producción en los pozos petroleros;

IV.- Los hidrocarburos obtenidos del primer brote de un pozo y los perdidos al efectuarse los trabajos de rehabilitación, conservación y limpieza de un pozo, siempre y cuando se trate de una cantidad razonable;

V.- Los utilizados en cada caso, a juicio de la Dirección en la reparación o desmantelamiento de tuberías;

VI.- El sedimento que se acumule en el fondo de los tanques de almacenamiento."

Esto implica que PEMEX es culpable del desperdicio de hidrocarburos que provocaron las explosiones el 22 de abril, ya que la causa no fue ninguna de las que se mencionan en dicho artículo.

A pesar de que no se concluyó el proceso penal y por lo tanto no se determinó responsabilidad alguna. Con los pocos datos con que se cuenta, y que se han expuesto a lo largo de esta investigación, toda la responsabilidad ambiental por el manejo inadecuado de los residuos peligrosos recae en PEMEX.

2.8. AUTORIDADES RESPONSABLES DE CONTROLAR EL MANEJO DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.

2.8.1. *Federal*

A) *Fundamento Legal*

En la materia de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y del ambiente, conviven facultades de los poderes federales, de los estados y de los municipios. Por esta razón el artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-G establece que corresponde al Congreso de la Unión distribuir esta competencia debidamente entre la Federación, los estados y los municipios.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se encarga de señalar en qué caso es competente cada poder⁷².

De acuerdo con la LGEEPA, los hidrocarburos quedan clasificados como sustancias peligrosas, derivadas de actividades altamente riesgosas.

En el caso de los hidrocarburos que se detectaron en el Sector Reforma en abril de 1992, se trataba ya de residuos peligrosos. Conforme a la LGEEPA, corresponde a la federación la regulación y control de las sustancias, actividades y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas.

El artículo 5, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece: "...Son asuntos de interés de la Federación:

X. *La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente;*

XVIII. *La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;*

XIX. *La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;"*

⁷² El artículo primero en su fracción VII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así lo establece.

Para determinar la responsabilidad que tenían las autoridades de vigilar el adecuado manejo y disposición final de las sustancias y residuos peligrosos, se debe dividir el análisis en dos partes: cuando los hidrocarburos eran considerados sustancias peligrosas, y cuando se convirtieron en residuos peligrosos, y en este último caso hay que analizar la intervención que debían tener las autoridades para controlar el riesgo en las dos fases por las que pasó: 1. antes de las explosiones, cuando la situación prevaleciente se consideraba como una contingencia ambiental, y 2. posteriormente cuando ocurrieron las explosiones, y ya se trataba de una emergencia ecológica.

B) Autoridades competentes

Corresponde a autoridades federales la obligación de regular y vigilar la realización de actividades peligrosas, así como el manejo de sustancias y residuos peligrosos. Una de estas autoridades (en el año de 1992) era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que entre otras tenía las siguientes obligaciones:

1. Realizar acciones para preservar proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente⁷³;
2. La aplicación del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos⁷⁴;

⁷³ El artículo 8, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecía: "Corresponde a la Secretaría:

III. Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencia.

XI. Proponer al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos...."

XII.

⁷⁴ El artículo 2 del Reglamento de la Ley General Para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalaba: "La aplicación de este reglamento compete al Ejecutivo Federal por conducto de

3. Establecer Procedimiento y Normas Técnicas Ecológicas para el manejo de los materiales y residuos peligrosos⁷⁵;
4. Determinar y publicar los listados de residuos peligrosos⁷⁶;
5. Controlar el manejo de los residuos peligrosos⁷⁷;
6. Vigilar la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección de los sistemas ecológicos del país⁷⁸;
7. El despacho de los asuntos que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos⁷⁹;

la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias del propio Ejecutivo Federal .”

⁷⁵ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establecía: “Artículo 152. Los materiales y residuos que se definan como peligrosos para el equilibrio ecológico deberán ser manejados conforme a las normas técnicas ecológicas y procedimientos que establezca la Secretaría .”

⁷⁶ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, señalaba “Compete a la Secretaría: I. Determinar y publicar . los listados de residuos peligrosos, así como sus actualizaciones .”

⁷⁷ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, señalaba “Compete a la Secretaría: III. Controlar el manejo de los residuos peligrosos que se generen en las operaciones y procesos de extracción, beneficio, transformación, producción consumo, utilización, y de servicios .”

⁷⁸ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 37, señalaba “A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.”

XIX.

⁷⁹ El Reglamento Interior de la SEDUE en el artículo 1, establecía: “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología... tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienden la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos...”

8. Evaluar el impacto ambiental respecto a las operaciones de manejo de residuos peligrosos⁸⁰.

De lo antes expuesto se deduce que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tenía la obligación de controlar el manejo, conceder autorizaciones y vigilar la aplicación de las normas en materia de actividades, sustancias y residuos peligrosos.

Está por demás recordar que las explosiones del 22 de abril de 1992, fueron el resultado de una situación de riesgo no controlado y que concluyó con las trágicas consecuencias antes mencionadas.

C) Control

Expuesto lo anterior, resulta fundamental analizar en que consistía esta obligación de controlar el riesgo por parte de las autoridades competentes.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º, Fracción VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por **control** se debe entender: " Inspección y vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones establecidas en la ley".

De acuerdo con la definición anterior, el concepto de control comprende la inspección, vigilancia y la aplicación de las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones de la ley.

⁸⁰ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, señalaba: "Compete a la Secretaría: V. Evaluar el impacto ambiental de los proyectos sobre instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos y resolver sobre su autorización."

D) Forma en que debían realizarse las actividades comprendidas dentro del Control

En el caso de la inspección y vigilancia la ley comprende la ejecución de diferentes acciones, especialmente en aquellas obras y actividades que produzcan impacto ambiental. En este caso la vigilancia se complementa con una valoración de ese impacto, antes de realizar dichas obras o actividades y de manera permanente y constante cuando ya se han realizado.

Las obras sujetas a esta valoración, de manera constante y permanente, eran enumeradas por el artículo 29 de la LGEEPA, en relación con el 28:

Al respecto el artículo 29 señalaba: "Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:

- I. Obra pública federal;
- II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos;
- III. Industria química petroquímica..."

1. Permiso previo

De acuerdo con lo establecido por el artículo 28 este tipo de obras están sujetas a la obtención previa de un permiso especial.

"Artículo 28.- La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señaladas en los reglamentos y las normas técnicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal

por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipales, conforme de las competencias que señala esta ley".

En el caso de obras tales como oleoductos, gasoductos, carbo ductos, industria química y petroquímica, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la que debe otorgar las licencias o permisos.

2. Evaluación del impacto ambiental

Esta consiste en la obligación de manifestar ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por escrito, una valoración hecha por cuenta de los interesados y por personal técnico competente sobre el impacto previsible al ámbito derivado de las obras o actividades a realizar y respecto de las cuales se está solicitando un permiso previo de obra.

La obligación de presentar la valoración del impacto ambiental se subdivide en momentos o tiempos diferentes, según los casos. En el caso de obras o actividades nuevas, dicha obligación debe cumplirse antes de solicitar el permiso. En esta etapa, la valoración se practica por los interesados.

En el caso de las obras ya existentes, deberán exigirse y, en su caso ordenarse practicar nuevas valoraciones sobre el impacto ambiental de las obras ya autorizadas, así como de las actividades también autorizadas. Esta obligación deberá cumplirse cuando lo requiera la misma Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a fin de mantener el control pleno sobre éstas, entendiéndose por control, lo que la misma ley señala en su artículo 3 fracción VII: "Control es la inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en su ordenamiento".

Así las cosas tenemos que el control, no sólo representa una obligación para los propietarios, manejadores y responsables de las obras y actividades para evitar justamente que se produzca el impacto efectivo que se trata de evitar, sino que al mismo tiempo es una obligación para las autoridades a quienes les está encomendada esta inspección, esta vigilancia, así como aplicar y hacer cumplir efectivamente las normas ecológicas.

Estas obligaciones por el carácter de orden público que tiene esta legislación, se imponen como mandamientos concretos e ineludibles, de manera que el no hacerlo así y en los términos que señala la ley, supone ya responsabilidad personal para los involucrados⁸¹.

Existían varios dispositivos legales de los que se desprende el alcance de la obligación por parte de las autoridades competentes, para llevar a cabo un adecuado control en materia de actividades, residuos y sustancias peligrosas:

⁸¹ GUTIERREZ Nájera Raquel, Hacia un Planteamiento Correcto de la Responsabilidad por las Explosiones del 22 de Abril de 1992 en Guadalajara, Jalisco, Inédito.

E) Medidas de control según la normatividad vigente

AUTORIDAD COMPETENTE	INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	OTRAS MEDIDAS NECESARIAS
SEDUE	1. Vigilar la aplicación y observancia de las normas y programas establecidos para la protección, preservación y restauración del medio ambiente ⁸²	1. Regular las actividades que deban considerarse altamente riesgosas ⁸³
SEDUE	2. Podrá realizar los actos de inspección y vigilancia, para verificar la observancia del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental ⁸⁴	2. Regular las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos ⁸⁵

⁸² El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalaba: "A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país".

El artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señalaba: "Corresponden a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, las siguientes atribuciones: VIII. Vigilar en el ámbito de su competencia la observancia de las disposiciones legales y administrativas para el cumplimiento de las normas, lineamientos, medidas, criterios y procedimientos técnicos dictados para proteger, preservar y restaurar el ambiente."

⁸³ El artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía: "Son asuntos de interés de la Federación X La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente; XVIII. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, que el artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente."

⁸⁴ El artículo 48 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental, señalaba: "La Secretaría podrá realizar los actos de Inspección y vigilancia necesarios para verificar la debida observancia del reglamento, así como de las restricciones de protección ecológica o las medidas derivadas de dictámenes generales de impacto ambiental que hubiere emitido. Para los efectos establecidos en éste artículo, la Secretaría estará a lo que dispongan los ordenamientos contenidos en el título sexto de la Ley"

⁸⁵ El artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía: "Son asuntos de interés de la Federación XIX La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos"

En el mismo sentido el artículo 8 de la misma ley, señalaba: "Corresponde a la Secretaría XI Proponer al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos"

A su vez el artículo 152, señalaba: "Los materiales y residuos que se definan como peligrosos para el equilibrio ecológico deberán ser manejados conforme a las normas técnicas ecológicas y procedimientos que establezca la Secretaría..."

AUTORIDAD COMPETENTE	INSPECCION Y VIGILANCIA	OTRAS MEDIDAS NECESARIAS
SEDUE	3. Podrá realizar los actos de inspección y vigilancia necesarios para verificar la observancia del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos ⁸⁶ .	3. Realizar acciones para la preservación, protección y restauración del equilibrio ecológico y el ambiente ⁸⁷ .
SEDUE	4. Vigilar las fuentes de contaminación, emitir órdenes para inspeccionar los establecimientos, requerir la información indispensable para analizar y medir el grado de contaminación que generen y calificar las infracciones a la LGEEPA e imponer las sanciones administrativas que procedan ⁸⁸ .	4. Determinará y publicará los listados de materiales y residuos peligrosos ⁸⁹ .
SEDUE		5. Autorización de la instalación y operación de

⁸⁶ El artículo 61 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos, señalaba: "La Secretaría podrá realizar los actos de inspección y vigilancia necesarios para verificar la debida observancia del reglamento. Para los efectos establecidos en este artículo la Secretaría estará a lo dispuesto en el título sexto de la Ley."

⁸⁷ El artículo 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía: "Corresponde a la Secretaría: "III. Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencia;" Por otra parte el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el artículo 24, señalaba: "Corresponden a la Dirección General de Prevención y Control de la contaminación Ambiental, las siguientes atribuciones: XIV. Coordinar con el Instituto de la SEDUE las investigaciones relativas a la protección, preservación y restauración del ambiente"

⁸⁸ El Artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señalaba: "Corresponde a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, las siguientes atribuciones: IX. Vigilar en el ámbito de su competencia las fuentes de contaminación, emitir ordenes para inspeccionar los establecimientos, requerir la información indispensable para analizar y medir el grado de contaminación que generen y calificar las infracciones a la LGEEPA e imponer las sanciones administrativas que procedan, así como proporcionar a la dirección General de Asuntos Jurídicos la información, documentación y elementos técnicos de que disponga a cerca de los hechos que pueden constituir delitos."

⁸⁹ El artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecía: "La Secretaría previa la opinión de las Secretarías... determinarán y publicará en el Diario Oficial de la Federación los listados de materiales y residuos peligrosos" El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establece: "Compete a la Secretaría: I. Determinar y publicar...los listados de residuos peligrosos, así como sus actualizaciones"

		sistemas para el manejo de residuos peligrosos ⁹⁰ .
AUTORIDAD COMPETENTE	INSPECCION Y VIGILANCIA	OTRAS MEDIDAS NECESARIAS
SEDUE		6. Expedición de Normas Técnicas Ecológicas y procedimientos para el manejo de los residuos peligrosos ⁹¹ .
SEDUE		7. Controlar el manejo de los residuos peligrosos ⁹² .
SEDUE		8. Evaluar el impacto ambiental en materia de residuos peligrosos ⁹³ .
SEDUE		9. Autorizar al generador y al manejador la realización de cualquiera de las operaciones de manejo de residuos peligrosos ⁹⁴ .
SEDUE		10. realizar acciones educativas para cumplimiento de las disposiciones legales, así como

⁹⁰ El artículo 151 de la LGEEPA, establecía: "La instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, rehuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos, requerirá de la autorización previa de la Secretaría."

El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establecía: "Corresponde a la Secretaría IV. Autorizar la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, rehuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de los residuos peligrosos; X. Autorizar la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento, confinamiento o eliminación de los residuos".

⁹¹ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establecía: "Compete a la Secretaría: II. Expedir las Normas Técnicas Ecológicas y procedimientos para el manejo de los residuos materia de este reglamento..."

⁹² El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establece: "Compete a la Secretaría: III. Controlar el manejo de los residuos peligrosos que se generen en las operaciones y procesos de extracción, beneficio, transformación. Producción, consumo, utilización y de servicios."

El artículo 134 de la LGEEPA, establecía: "Para la prevención y control de la contaminación del suelo, se considerarán los siguientes criterios II. Deben ser controlados los residuos en tanto que constituyen la principal fuente de contaminación de los suelos."

⁹³ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establecía: "Compete a la Secretaría: V. Evaluar el Impacto Ambiental..."

⁹⁴ El mismo artículo, del reglamento antes mencionado señalaba: "VI. Autorizar al generador y a las empresas de servicios de manejo, para la realización de cualquiera de las operaciones de manejo de residuos peligrosos".

		para la prevención y control de la contaminación ambiental ⁹⁵ .
AUTORIDAD COMPETENTE SEDUE	INSPECCION Y VIGILANCIA	OTRAS MEDIDAS NECESARIAS 11. Establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de residuos peligrosos. ⁹⁶
SEDUE		12. Podrá promover medidas de seguridad cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o la salud pública ⁹⁷ .
SEDUE		13. Programas para la prevención de accidentes en actividades altamente riesgosas ⁹⁸ .

⁹⁵ El mismo artículo del reglamento antes mencionado, establecía "Compete a la Secretaría: VIII. Expedir los instructivos, formatos y manuales necesarios para el cumplimiento del presente reglamento; XI. Establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de los residuos materia del presente reglamento; XII. Fomentar que las asociaciones y colegios de profesionales... y otros organismos afines, promuevan actividades... en materia de prevención y control de la contaminación ambiental...; XIII. Promover la participación social en el control de los residuos materia de este reglamento, XV. Fomentar en el sector productivo y promover ante las autoridades competentes el desarrollo de actividades y procedimientos que coadyuven a un manejo seguro de los residuos materia de este reglamento y la difusión de las actividades y procedimientos en los medios masivos de comunicación"

⁹⁶ El artículo 4 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, establecía "Compete a la Secretaría I. Establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de los residuos materia del presente reglamento".

⁹⁷ El Artículo 170 de la LGEEPA, establecía: "Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, la Secretaría como medida de seguridad, podrá, promover la ejecución ante la autoridad competente, en los términos de las leyes relativas, de alguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establecen"

⁹⁸ El artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, señalaba: "Corresponden a la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, las siguientes atribuciones: VII. Participar en la autorización de programas para la prevención de accidentes en actividades altamente riesgosas, en coordinación con las dependencias competentes."

Si por control se entiende la "inspección y vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones establecidas en la ley", y resulta que éstas tienen por objeto la preservación, restauración y protección al ambiente, luego entonces el concepto de control es muy extenso y comprende todas aquellas medidas tendientes a proteger y restaurar el medio ambiente.

Por lo tanto no se pueden considerar como únicas medidas de inspección y vigilancia, las que establece el Capítulo II, del Título Sexto de la LGEEPA bajo el rubro de "Inspección y Vigilancia"; ya que nada más hacen referencia a una pequeña parte de esta obligación de control, es decir sólo se refieren a la facultad de los Estados y los Municipios para verificar el cumplimiento de la Ley en asuntos de orden federal y a la facultad que tenía la SEDUE para realizar visitas con el objeto de verificar el cumplimiento de la ley; pero como se puede ver en el cuadro anterior, la obligación de inspeccionar y vigilar contempla todas aquellas medidas tendientes a mantener un medio ambiente sano, mediante la aplicación de medidas preventivas y correctivas, estando comprendidas dentro de éstas desde la regulación de los residuos, sustancias y actividades peligrosas hasta vigilar la aplicación de las normas y programas que establecía para la protección de los sistemas ecológicos del país.

En el caso que se comenta aunque si bien es cierto que la SEDUE tenía la obligación de vigilar el cumplimiento de la normatividad vigente para evitar que los hidrocarburos, considerados como sustancias peligrosas, por un manejo inadecuado se convirtieran en residuos peligrosos, (tal y como sucedió) y una vez que se encontraban en este estado, dicha dependencia, tenía la obligación de tomar las medidas pertinentes para controlar el riesgo generado por la contingencia ambiental y evitar así la posterior situación de emergencia ecológica, que tampoco fue controlada, también lo es que parte de la responsabilidad la compartía la Secretaría de Energía Minas e Industria, ya que de acuerdo con lo que establece la Ley tenía la obligación de vigilar el manejo que PEMEX hacía de los hidrocarburos y por lo tanto por lo menos debía haber coadyuvado con la SEDUE para controlar el riesgo.

Desgraciadamente ninguna de estas Secretarías intervino en el asunto y las consecuencias de esta irresponsabilidad hasta la fecha están presentes.

2.8.2. Estatal y municipal

En la ley se establece que a los estados y municipios corresponde la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes de jurisdicción estatal y municipal, respectivamente, en la materias que no estén expresamente atribuidas a la federación⁹⁹.

Expuesto lo anterior queda claro que la regulación y el control de residuos peligrosos por estar estos reservados a la federación no competían al Estado ni al Ayuntamiento¹⁰⁰.

De acuerdo con la ley, la única facultad que tenían el Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Guadalajara, en lo que al manejo de residuos peligrosos se refería, era la de verificar el cumplimiento de la ley, mediante la celebración de acuerdos de coordinación permanentes¹⁰¹.

En casos como el ocurrido el 22 de abril de 1992, al verificarse el incumplimiento de la ley, de conformidad con lo establecido por la LGEEPA y en los acuerdos celebrados con la Federación (en caso de existir), el Estado y el

⁹⁹ El artículo 6, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señalaba: "Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de competencias que establezcan las leyes locales: II. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieran a asuntos reservados a la Federación por ésta ley u otras leyes."

¹⁰⁰ El artículo 148 de la LGEEPA, señalaba: "Las entidades federativas y los municipios regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del municipio correspondiente."

¹⁰¹ La LOAPF, en el artículo 37, señalaba: "A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país."

Ayuntamiento debieron haber exigido la intervención de la Federación por conducto de la SEDUE para controlar adecuadamente el riesgo y evitar los daños causados¹⁰².

Por tanto el Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Guadalajara, al no dar parte a la Federación de este asunto y encargarse del manejo para la disposición final de los residuos peligrosos, violaron la esfera de competencia de la Federación, además de que los servidores públicos que se encargaron de realizar estas tareas incurrieron en responsabilidad.

2.9. VIAS LEGALES PROCEDENTES PARA EXIGIR JUSTICIA

A lo largo de este capítulo se ha venido estudiando únicamente la responsabilidad ambiental por ser el tema de este trabajo. No obstante lo anterior, de manera muy breve se mencionaran el resto de las vías legales que en este caso en concreto también eran procedentes:

1. Penal: En cuanto a la determinación de la culpabilidad de los responsables de tan lamentable suceso y para la reparación del daño y pago de perjuicios;
2. Civil: para exigir la reparación del daño y los perjuicios, mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad civil objetiva¹⁰³;

¹⁰² El artículo 161 de la LGEEPA, señalaba "Las entidades federativas y los municipios, podrán realizar actos de inspección y vigilancia, para la verificación del cumplimiento de esta Ley en asuntos de orden federal. Para tal fin la Federación y las entidades federativas, y con la intervención de éstas los municipios, celebrarán los acuerdos de coordinación pertinentes."

Por otra parte el artículo 2 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos, señalaba "La aplicación de este reglamento compete al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias del propio Ejecutivo Federal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Las autoridades del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, podrán participar como auxiliares de la Federación en la aplicación del presente reglamento, en los términos de los instrumentos de coordinación correspondientes."

¹⁰³ Fueron muy pocas las demandas que se presentaron en los juzgados civiles, por los afectados, ejercitando dicha acción en contra de los responsables y esto en gran parte se debe a que "El Patronato" indebidamente indemnizó a los afectados por las explosiones mediante los llamados "convenios de finiquito", que por demás está mencionar que fueron desventajosos para estos afectados.

3. Ambiental: por los delitos ecológicos cometidos;
4. Derechos Humanos¹⁰⁴;
1. Responsabilidad de los Servidores públicos implicados; y
2. Finalmente agregaríamos la política¹⁰⁵.

¹⁰⁴ La Comisión Estatal de Derechos Humanos, entonces presidida por el Lic. Hidalgo Riestra, no conoció de ninguna queja en relación con los hechos suscitados el 22 de abril de 1992, ya que según declaraciones que hiciera el Lic. Riestra, ya eran cosa juzgada. La Academia Jalisciense de Derechos humanos interpuso una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos, por los hechos ocurridos.

¹⁰⁵ En el caso que se comenta se puede considerar que la vía política fue la más importante, ya que finalmente por falta de voluntad política de parte del Gobierno Federal nunca se resolvió el fondo del asunto.

CAPITULO III

SITUACIÓN ACTUAL EN LA ZONA AFECTADA POR LAS EXPLOSIONES

SUMARIO 3.1 Antecedentes 3.2. Evaluación de la situación. 3.3. Competencia. 3.4 Responsabilidad por el manejo de hidrocarburos 3.5 Autoridades competentes y responsables de vigilar el manejo y la disposición final de los residuos peligrosos 3.5.1. Federal 3.5.2. Estatal 3.5.3. Municipal 3.6 Denuncia popular.

Una vez expuesto lo anterior queda claro que las explosiones ocurridas el 22 de abril de 1992, en el Sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, dejaron manifiesta la irresponsabilidad de la SEDUE y de la SEMI para controlar adecuadamente el riesgo que representaban los hidrocarburos para el medio ambiente.

Es evidente que las explosiones sólo fueron el resultado de las violaciones reiteradas a la ley, ya que si las autoridades competentes hubiesen cumplido con su obligación vigilando que los hidrocarburos se manejaran adecuadamente, éstos no se hubieran infiltrado en el subsuelo y en el colector convirtiéndose así en residuos peligrosos. Si en esta etapa la SEDUE hubiese actuado responsablemente controlando la situación de contingencia ambiental que se vivía, seguramente el daño hubiera sido menor. Desgraciadamente en el caso que comentamos esto no ocurrió y la mañana del 22 de abril de 1992 la situación se convirtió ya en una emergencia ecológica, y pese a sus funestas consecuencias la SEMARNAP tampoco intervino para controlar el riesgo. Por esta razón las autoridades estatales y municipales, se encargaron (indebidamente) de controlar el riesgo.

A seis años de ocurrida la tragedia el Gobierno Federal y el Estatal, en el afán de evitar que este tipo de acontecimientos se susciten nuevamente, han llevado a cabo reformas sustantivas al sistema normativo y administrativo vigente en 1992 en materia de protección al ambiente, como ejemplo podemos, mencionar la expedición de la Ley Estatal de Protección Civil en el Estado de Jalisco, y la creación de la Dirección Estatal de Protección Civil. A nivel Federal se llevaron a cabo varios cambios en la Administración Pública: el 25 de mayo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la LOAPF en la que desaparece la SEDUE, y se crea la SEDESOL que contaba con el INE y la PROFEPA como órganos desconcentrados y que venían a sustituir a la SEDUE en lo que a la protección al medio ambiente se refiere; posteriormente hubo un nuevo cambio, el 28 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de la SEMARNAP teniendo como órganos desconcentrados el INE y la PROFEPA, se hicieron reformas a la LGEEPA y al Reglamento en materia de Residuos Peligrosos.

Es preocupante que a pesar de la mala experiencia de 1992 y de los cambios normativos y administrativos, no se ha eficientado el control de los residuos peligrosos en nuestro País. Un ejemplo claro es la situación que actualmente prevalece en el Sector Reforma, ya que la SEMARNAP no se ha hecho presente para llevar a cabo el control del riesgo. Por este motivo, al igual que en abril de 1992 las autoridades estatales y municipales se han encargado de controlar el riesgo dando una inadecuada disposición final a los residuos peligrosos, violando toda la normatividad que existe en la materia y PEMEX a pesar ya de los muchos daños que ha causado sigue gozando de la impunidad que lo ha caracterizado.¹⁰⁶

¹⁰⁶ El 19 de noviembre de 1984 en San Juan Ixhuatepec o San Juanico, una colonia popular del Estado de México, ocurrieron siete explosiones en cadena, mismas que arrasaron con casas enseres y vidas en un radio de cinco Kilómetros. La causa de éstas fue una falla en los sistemas de seguridad de la planta de almacenamiento de gas propiedad de PEMEX Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Serie de Documentos Sobre Derecho Ambiental N° 5, La Responsabilidad por el Daño Ambiental, PNUMA, México 1996, pag.398.

A continuación se hará una breve reseña del problema, de las autoridades competentes para controlar el riesgo y las acciones que de acuerdo con la normatividad vigente se tienen que realizar, así como de la responsabilidad ambiental por el manejo de las sustancias peligrosas.

3.1. ANTECEDENTES

1. El pasado mes de julio del presente año, vecinos de la Calle Gante del Sector Reforma, de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco denunciaron ante las autoridades la existencia de olores persistentes a hidrocarburo, provenientes de las alcantarillas.

2. Ante el reporte, autoridades estatales y municipales determinaron que los olores eran causados por diesel degradado, mismo que se encuentra en el subsuelo y en el colector intermedio oriente.

3. Para controlar el riesgo las autoridades antes mencionadas llevaron a cabo diferentes acciones para extraer los hidrocarburos, con el objeto de controlar y eliminar el riesgo que éstos implican.

4. Los hidrocarburos son parte de los que provocaron las explosiones ocurridas en ese mismo lugar el mes de octubre de 1991 y el 22 de abril de 1992.

5. Hay que tener presente que como consecuencia de las explosiones del 22 de abril de 1992 fue necesario realizar varias obras de reconstrucción, entre las que se encuentra la del Colector Intermedio Oriente.

De acuerdo con las versiones de los vecinos las obras de reconstrucción no se realizaron adecuadamente, ya que no se saneó el área conforme la ley lo establecía. Prueba de ello es que en el mes de abril de 1993 algunos ciudadanos interpusieron una denuncia popular ante la PROFEPA en contra de quienes resultaran

responsables por la construcción de la obra del colector, ya que se detectó la existencia de los hidrocarburos en el canal en el que dicha obra se construía.¹⁰⁷

En la denuncia se mencionaba que personal de bomberos y de protección civil se estaban encargando de retirar los hidrocarburos con pipas, situación que evidentemente era irregular, ya que el control de sustancias y residuos peligrosos es materia que compete y compete a la federación realizar por conducto de la PROFEPA.

Bajo el referente anterior, se solicitaba que las autoridades competentes suspendieran inmediatamente las obras del colector, hasta en tanto no se realizaran los estudios técnicos necesarios, que se diera vista a la Secretaría de Salud; la realización de un informe técnico del colector y que se hiciera público, así como la obligación de restaurar el equilibrio ecológico, ya que en ese caso se trataba de lo que la ley definía como una contingencia ambiental.

La PROFEPA se declaró incompetente para conocer el asunto, y por esta razón indebidamente lo remitió a diferentes autoridades estatales y municipales, hecho que a todas luces fue ilegal, ya que, a pesar de que, las obras de construcción del colector estuvieron a cargo del Gobierno del Estado, en virtud de que estas implicaban un riesgo para la población, por los hidrocarburos (residuos peligrosos) que ahí encontraban era ineludible la competencia de la federación en el asunto.¹⁰⁸

En este caso, lo correcto hubiera sido que la SEMARNAP en coordinación con las autoridades estatales cada una dentro del ámbito de su competencia se hubieran encargado de controlar el riesgo. Es decir la SEMARNAP llevando a cabo las acciones pertinentes para controlar el riesgo y las autoridades municipales

¹⁰⁷ Según se desprende del oficio N°.U.Q.D.Q./0581/93 la denuncia popular fue registrada con el número 304/776/14, en el que el subprocurador de participación social y quejas, Lic. Manuel García Nocetti, notifica a los demandantes que ha recibido la denuncia.

¹⁰⁸ Hecho que consta en la denuncia ambiental, así como de los oficios DG-0015/93, Of. No.U.Q.D.Q./0581/93, 546/93, Of.No.U.Q.D.Q./0584/93.

encargándose únicamente de la construcción del colector, pero sin manejar directamente los residuos peligrosos.

Obviamente al no ser competente el Estado para conocer el asunto, pese a que se turnó la denuncia popular a las autoridades del mismo, éstas no la atendieron y por esta razón nunca se tomaron las medidas para controlar adecuadamente el riesgo¹⁰⁹.

Ante la situación de riesgo que actualmente prevalece en el Sector Reforma, las autoridades estatales y municipales (entre las que se encuentra La Unidad Estatal de Protección Civil del Gobierno del Estado de Jalisco, la Comisión Estatal de Ecología, la Dirección de Ecología del Ayuntamiento de Guadalajara y el Departamento de Bomberos de Guadalajara) con el objeto de controlar el riesgo generado por los hidrocarburos(residuos peligrosos) han procedido a retirarlos de la zona.

De acuerdo con informes de estas autoridades, los hidrocarburos se encuentran degradados y por lo tanto no implican mayor peligro¹¹⁰.

Según las declaraciones de los funcionarios públicos, estatales y municipales que se están encargando controlar el riesgo, la SEMARNAP está "colaborando" con ellos, cuando lo correcto (de acuerdo con lo establecido por la LGEEPA es que la SEMARNAP coordinara las obras de saneamiento, para vigilar que se dé una adecuada disposición final a los residuos peligrosos.

¹⁰⁹ Véase Capítulo I. 1.3.3. Participación de la sociedad civil. A) Denuncia popular por las obras de reconstrucción del colector intermedio oriente en la zona siniestrada.

¹¹⁰ Periódico Reforma, Suplemento Jalisco, Semana del lunes 17 al domingo 23 de agosto de 1998.

Tan es evidente la no intervención de la SEMARNAP en este asunto, que las autoridades estatales y municipales a la fecha siguen llevando a cabo las labores relativas a la disposición final de los residuos peligrosos, sin cumplir con la normatividad vigente en la materia, para el efecto de que se realicen adecuadamente dichas labores.

Es comprensible que en el momento en que se detectó la existencia de los hidrocarburos las autoridades estatales y municipales intervinieran en el manejo de los hidrocarburos para efecto de controlar el riesgo. Lo que no es justificable es que esta actitud sea permanente, ya que de acuerdo con la legislación vigente compete a la Federación por conducto de la SEMARNAP realizar estas actividades. Pues como ya se mencionó las autoridades estatales y municipales siguen manejando los residuos peligrosos, y la SEMARNAP como en anteriores ocasiones se mantiene al margen de la situación.

Recientemente fue de dominio público el hecho de que el colector presenta varias fisuras por las que hay infiltraciones. No se sabe con certeza cual sea la causa, lo que sí es evidente es que el colector está roto y que en esa misma zona existen hidrocarburos en el subsuelo, mismos que han penetrado al colector¹¹¹, situación que nos lleva a plantear la necesidad de inspeccionar esta obra por parte de la PROFEPA de nueva cuenta, ya que en la denuncia que se presentó en 1993, ante la esta misma dependencia, se manifestaba la necesidad de supervisar las obras de construcción de dicho colector, se pedía la supervisión de la EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL con respecto a esta obra, ya que de haberse hecho correctamente se habría determinado el riesgo que implicaba realizar la obra en las condiciones en que se construyó el colector, así como la obligación de las autoridades competentes de subsanar las irregularidades, evitando riesgos como el que actualmente subsiste.

¹¹¹ Hecho que consta en un video Cassette tomado por empleados del SIAPA del interior del colector, así como un artículo periodístico de fecha 9 de septiembre de 1998, del periódico El Informador.

3.2. EVALUACION DE LA SITUACION

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente los hidrocarburos en el subsuelo, están contaminando e impactando el medio ambiente¹¹², por lo que en éste contexto se considera esta situación como una Contingencia Ambiental.¹¹³

3.3. COMPETENCIA

En primer término debe quedar claro que de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en vigor, los hidrocarburos siguen siendo considerados como sustancias peligrosas, y en el caso en comento se trata de los que la ley define como **residuos peligrosos**, ya que representan un peligro para el medio ambiente, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas e inflamables.¹¹⁴

En las recientes reformas de 1996 a la LGEEPA, se hace la distinción entre residuos peligrosos y de baja peligrosidad, dejando de lado la competencia de la Federación en este segundo supuesto. El Reglamento en Materia de Residuos

¹¹² Las fracciones VI y XIX del artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente los definen como: "Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico; Impacto ambiental. Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza".

¹¹³ "Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que pueden poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas"(Artículo 3, Fracción VIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente)

¹¹⁴ Las fracciones XXXII y XXXIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el artículo 3, a la letra dicen: "Residuo: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó; Residuos Peligrosos: Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico infecciosas, representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente"

Peligrosos no se ha reformado, ni tampoco se contempla en alguna Norma Oficial Mexicana los criterios que se deben tener en cuenta para aplicar dicha categoría, por lo tanto se puede considerar que en esta materia a pesar de la reforma a la LGEEPA a la Federación sigue siendo la responsable de vigilar el manejo. Aun en el supuesto en que se regularan correctamente los criterios que se deben seguir para transmitir la responsabilidad para controlar el manejo de los residuos de baja peligrosidad, en el caso que nos ocupa, por tratarse de hidrocarburos, y en virtud de que por disposición constitucional su control está reservado a la Federación, sin lugar a dudas únicamente a ésta le corresponde dicha tutoría.

De acuerdo con la legislación ambiental vigente y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la SEMARNAP, a través de sus dos órganos desconcentrados, el INE y la PROFEPA, la responsable de la regulación y control de los residuos peligrosos.

Corresponde al INE, elaborar la política y los ordenamientos legales para regular los residuos peligrosos¹¹⁵, así como emitir las autorizaciones al respecto, con el apoyo de las delegaciones de la SEMARNAP. En tanto que la PROFEPA¹¹⁶ y sus delegaciones, vigilan el cumplimiento de la legislación ambiental sobre dichos residuos.¹¹⁷

¹¹⁵ Artículo 50 del Reglamento Interior de la SEMARNAP

¹¹⁶ Reglamento Interior de la SEMARNAP, artículo 62

¹¹⁷ SEMARNAP-INE, Gaceta Ecológica, México, Número 39, Pág. 59.

3.4. RESPONSABILIDAD POR EL MANEJO DE HIDROCARBUROS

El manejo y regulación de los hidrocarburos es materia Federal en virtud de que:

1. son propiedad de la Nación y por lo tanto está es la única autorizada para llevar a cabo su explotación directa.¹¹⁸
2. El Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de hidrocarburos.¹¹⁹
3. La explotación de los hidrocarburos una de las áreas estratégicas de la Nación,¹²⁰
4. Para el aprovechamiento en beneficio de todos los mexicanos la Constitución Federal prevé que son recursos de competencia exclusiva del Ejecutivo Federal y del Gobierno Federal.¹²¹ Esto quiere decir que se prohíben las concesiones y contratos a favor de mexicanos y extranjeros.

¹¹⁸ El artículo 27 Constitucional, en el párrafo sexto señala: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos"; y en el párrafo sexto precisa lo siguiente: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible".

¹¹⁹ El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción X, establece que: "El Congreso tiene la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos".

¹²⁰ En el párrafo cuarto, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: ...petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica".

¹²¹ El párrafo sexto del artículo 27 constitucional establece que: "Tratándose del Petróleo y de los Carburos de Hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva". El artículo 2º, de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958 establece que: " Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera..."

5. De acuerdo con la legislación petrolera vigente, PEMEX es el organismo descentralizado mediante el cual el Gobierno Federal efectúa todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, como la exploración, la explotación, la refinación, el almacenamiento y la distribución del petróleo y sus derivados.¹²²

De lo antes expuesto se deduce que PEMEX es el único organismo facultado para manejar los hidrocarburos. Por lo tanto sobre éste recae la obligación de hacerlo adecuadamente, es decir de conformidad con la normatividad vigente en la materia.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con las versiones de algunas autoridades estatales¹²³, aparentemente una estación gasolinera hace ya varios años desechó los hidrocarburos que actualmente se encuentran en el subsuelo de la Calle Gante. Suponiendo sin conceder que esto fuera cierto, independientemente de la responsabilidad que pudiera tener la estación gasolinera, PEMEX sigue siendo responsable ya que es único organismo que por disposición legal se encarga de manejar los hidrocarburos¹²⁴

¹²² Esto de conformidad con lo establecido por los siguientes ordenamientos legales: artículo 2º del decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos", Publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 20 de julio de 1938; artículo segundo de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1971; artículo 2º del decreto que crea la Institución Distribuidora de Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1938. La fracción primera del artículo tercero de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo señala que la industria petrolera abarca: "La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación." La misma Ley en su artículo cuarto señala: " La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28 ... por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios

¹²³ Periódico El Informador, 18 de abril de 1994.

¹²⁴ Artículos 1 y 2 del Reglamento de Trabajos Petroleros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1974.

Una vez hecha la precisión anterior, por manejo debemos entender el conjunto de operaciones que incluyen el almacenamiento, recolección, transporte, alojamiento, rehuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de los residuos peligrosos.¹²⁵

De acuerdo con la legislación vigente hay responsabilidad para quien maneja y genera residuos peligrosos:

GENERADOR DE RESIDUOS PELIGROSOS.	RESPONSABILIDAD DE PEMEX POR ACCIDENTES.
<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera.¹²⁶ • El generador de los residuos peligrosos, podrá contratar los servicios de empresas autorizadas por la SEMARNAP para el manejo y disposición final de estos. También señala que en caso de que los residuos peligrosos le sean entregados a la empresa contratista para su manejo y disposición final, la responsabilidad por las operaciones será de estas empresas independientemente de la responsabilidad que en su caso tenga quien los generó.¹²⁷ • El generador es la persona que como resultado de sus actividades produce residuos peligrosos.¹²⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad por accidentes comprende.¹²⁹ <ol style="list-style-type: none"> 1. Las violaciones al reglamento; 2. Los daños y perjuicios a terceros; 3. Desperdicio de hidrocarburos¹³⁰, cuando se deba a causas atribuibles a PEMEX o al contratista. • Se considera a PEMEX responsable por accidentes, cuando <ol style="list-style-type: none"> a) Incumpla con algún requisito reglamentario¹³¹; y b) Cuando no atienda las indicaciones de los inspectores <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la seguridad de las obras; 2. Para evitar contaminación ambiental, y 3. Para proteger intereses de terceros. • PEMEX es responsable por los daños y perjuicios ocasionados al ambiente por: <ol style="list-style-type: none"> 1. Descuido; 2. Falta de cumplimiento de alguna disposición legal, o 3. Mala construcción de las obras que emprenda.¹³² • En caso de accidentes PEMEX está obligado a controlarlos.¹³³

¹²⁵ Artículo noveno del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

¹²⁶ Artículo 151 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Artículo tercero del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.

	<p style="text-align: center;">ALGUNAS OBLIGACIONES REGLAMENTARIAS DE PEMEX:</p> <ul style="list-style-type: none">• Mantenimiento de sus instalaciones¹³⁴;• No abandonar contaminantes¹³⁵;• Inspección y vigilancia periódica de sus instalaciones¹³⁶.
--	--

¹²⁹ Artículo 31 del Reglamento de Trabajos Petroleros, publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1974.

¹³⁰ El artículo 36 del Reglamento de Trabajos Petroleros señala que corresponde a la dirección y a las dependencias técnicas del petróleo la determinación de las cantidades que deben considerarse como desperdicio para los efectos fiscales. Por otra parte el artículo 35, del mismo ordenamiento establece los casos de excepción para el desperdicio de hidrocarburos. Es decir no se considera como tal en los siguientes casos: por perforación de pozos, para despegar tuberías, al encontrar pozos, el primer brote, por reparación y el que se encuentra en el fondo de los tanques.

¹³¹ El Reglamento de Trabajos Petroleros publicado en el Periódico Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1974, en los artículos 29 y 30 respectivamente establece la obligación de PEMEX de informar a la dirección o a la agencia respectiva, inmediatamente que ocurra un accidente, se registren desperdicios de hidrocarburos en sus instalaciones, y señala que para los efectos del art. 29 PEMEX será considerado como responsable de los accidentes imputables a la falta de cumplimiento de algún requisito reglamentario, o que no se hayan atendido a las indicaciones hechas por los inspectores para la seguridad de las obras o para evitar contaminaciones ambientales o proteger intereses de terceros.

¹³² RTP, artículo 37, establece que corresponde a PEMEX la responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen al ambiente, por descuido, por falta de cumplimiento de alguna disposición legal, o por mala construcción de las obras que emprenda, tanto al hacer las instalaciones respectivas como durante la explotación y mantenimiento.

¹³³ RTP, el artículo 32 establece que en caso de accidentes en cualquiera de las fases de la industria, PEMEX queda obligado a ejecutar de inmediato las obras necesarias para conseguir el control de la(s) instalaciones accidentadas.

¹³⁴ RTP, el artículo quinto establece que PEMEX tiene la obligación de mantener todas sus instalaciones en buen estado sanitario y de conservación y servicios, y de no abandonar los materiales que pudieran causar contaminación ambiental.

¹³⁵ RTP, el artículo 23 señala que las obras e instalaciones autorizadas serán vigiladas e inspeccionadas rutinariamente por la dirección o por agencias técnicas de petróleo, tanto en la ejecución de los trabajos, como durante el funcionamiento y operación de los mismos.

¹³⁶ Ibidem.

Por ahora no estamos es condiciones para determinar si PEMEX incurrió en todas las irregularidades que se mencionan en el cuadro, lo que sí es evidente es que los hidrocarburos que se encuentran en Gante por su estado actual se consideran como residuos peligrosos abandonados y ésta sí es una violación al reglamento de trabajos petroleros en la que ha incurrido PEMEX.

Expuesto lo anterior no puede ser más clara la responsabilidad de PEMEX por el impacto ambiental que se traduce en los daños que se están causando en esta zona.

Lo anterior en virtud de que PEMEX fue quien generó y abandonó los residuos peligrosos en la zona siniestrada, hecho que se deriva en la obligación de la paraestatal de sanear el área contaminada tomando las medidas de control pertinentes y pagando los daños que ha causado. Esto de acuerdo con lo que establece la LGEEPA, los reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas, todo esto siempre bajo la supervisión de las autoridades ambientales.

Pudiera pensarse que PEMEX como generador de los residuos peligrosos, tiene la posibilidad de contratar a empresas autorizadas por la SEMARNAP para que éstas se encarguen de su adecuado manejo, transmitiéndole así la responsabilidad a dicha empresa contratante por los conceptos contratados.

En el caso de PEMEX esta posibilidad no cabe, ya que por disposición Constitucional la paraestatal es la UNICA persona autorizada para llevar a cabo todas las operaciones comprendidas dentro del manejo de los hidrocarburos y como consecuencia de esto no puede contratar a nadie más para ello, esto significa que personalmente tendrá que realizar las operaciones referentes a la disposición final de los residuos peligrosos.

Por las razones antes expuestas, en el caso que nos ocupa, nadie más que PEMEX está obligado y facultado para realizar acciones en relación con el manejo de los residuos peligrosos para sanear el área contaminada.

3.5. AUTORIDADES COMPETENTES Y RESPONSABLES DE VIGILAR EL MANEJO Y LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.

3.5.1. *Federal*

Como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, es competencia de la Federación la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, así como de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas.¹³⁷

Esta facultad se ejerce por conducto de la SEMARNAP¹³⁸, esto significa que ésta es la autoridad competente para regular y controlar los materiales y residuos peligrosos.

Ahora bien, aplicando las disposiciones antes mencionadas al caso concreto, resulta que los residuos peligrosos (hidrocarburos) detectados en el subsuelo de la Calle Gante, con su sola presencia ya están contaminando el medio ambiente, pero además implican un riesgo que debe ser controlado.

Esta situación de riesgo la ley la define como una contingencia ambiental, es decir, se refiere a una situación de riesgo, derivada de actividades humanas que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.

¹³⁷ Artículo 5, fracción VI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹³⁸ El artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que corresponde a la SEMARNAP la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.

La misma ley establece que corresponde a la Federación la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.¹³⁹

En éste orden de ideas, la contingencia ambiental debe ser controlable, la LGEEPA define "control", como: La inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley.

Esto significa que la SEMARNAP a través del órgano desconcentrado de la PROFEPA, debe controlar el riesgo dictando las medidas pertinentes para evitar que se siga contaminando el medio ambiente para así previniendo desastres mayores.

Entre las medidas de control que deben ser empleadas durante las contingencias ambientales, se encuentran las de inspección y vigilancia¹⁴⁰.

Existe una gran cantidad de legislación en materia de residuos peligrosos en la que además de establecerse la competencia de la federación se establecen los requisitos para el manejo y disposición final de los mismos y que ha sido explicitada a través de Normas Oficiales Mexicanas entre las que se encuentran las siguientes¹⁴¹:

1. NOM-052-ECOL-1993, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente;
2. NOM-053-ECOL-1993, que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente;

¹³⁹ Artículo 5, fracción VII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁴⁰ Artículo 161 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁴¹ SEMARNAP-INE, Gaceta Ecológica, México, 1988, Numero 39, Pág. 61.

3. NOM-054-ECOL-1993, que establece el procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos considerados como peligrosos por la NOM-052-ECOL-1993;
4. NOM-055-ECOL-1993, que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos;
5. NOM-056-ECOL-1993, que establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado de residuos peligrosos;
6. NOM-057-ECOL-1993, que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado para residuos peligrosos;
7. NOM-058-ECOL-1993, que establece los requisitos para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos.

Existe también un reglamento en materia de residuos peligrosos, mismo que establece la competencia de la federación en esta materia. En el artículo 2 señala que corresponde su aplicación al Ejecutivo Federal por conducto de la SEMARNAP. En éste Reglamento se establece todo un procedimiento y los requisitos para la disposición final de los residuos peligrosos. Se mencionan los lugares de almacenamiento, la obligación de llevar una bitácora de entradas y salidas, así como los requisitos para su transportación.¹⁴²

¹⁴² Reglamento Interior de la SEMARNAP, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996. Atribuciones de la PROFEPA.

3.5.2. Estatal

En la LGEEPA se establece que a los Estados corresponde la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes de jurisdicción estatal, en la materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.¹⁴³

Expuesto lo anterior queda claro que la regulación y el control de residuos peligrosos por estar éstos reservados a la federación no competen al Estado.

Aparentemente sólo existe un caso de **excepción**, en el que los estados pueden controlar los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad y es cuando suscriben acuerdos o convenios de coordinación con la federación por conducto de la SEMARNAP¹⁴⁴.

En la legislación ambiental vigente no se establecen las condiciones para determinar en qué casos se puede considerar a un residuo de baja peligrosidad, por lo tanto su tutoría corresponde a la Federación.

Además de lo anterior, por ser la Nación, a través de PEMEX es la única autorizada para el manejo de los hidrocarburos y en virtud de que se trata de una facultad que expresamente la Constitución la concede a la Federación, únicamente ésta por conducto de PEMEX puede manejar los residuos peligrosos que se encuentran en el Sector Reforma.

De lo antes expuesto se deduce que se trata de una facultad reservada a la Federación y por lo tanto se excluye automáticamente a los estados¹⁴⁵.

¹⁴³ Artículo 7, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁴⁴ Artículo 11, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁴⁵ El artículo 124 Constitucional así lo dispone: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

Con fundamento en lo anterior en el caso que se comenta no es posible que el Estado mediante un convenio con la Federación se encargue del control de los residuos peligrosos, en caso de que se consideren de baja peligrosidad.

Esto faculta al Estado, para que mediante una recomendación, elaborada por la Comisión Estatal de Ecología solicite a la Federación el Control de la situación de Contingencia Ambiental que prevalece en el Sector Reforma, de Guadalajara, Jalisco¹⁴⁶.

El Estado también puede celebrar un convenio de coordinación con la Federación para efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la LGEEPA en lo que al adecuado manejo de residuos peligrosos se refiere. Este únicamente podría referirse a que el Estado vigile que la Federación cumpla con sus obligaciones¹⁴⁷. Aún en el supuesto de que la LGEEPA no le reconociera esta facultad al Estado, la Constitución Política del Estado de Jalisco establece que es obligación de todo servidor público del Estado vigilar el cumplimiento de las leyes.¹⁴⁸

Jalisco por conducto de la COESE también tiene la obligación de reevaluar la MIA en el caso de La construcción del Colector Intermedio Oriente, en virtud de que este presenta varias fisuras. Pudiera pensarse que esta atribución es propia del Ayuntamiento de Guadalajara por tratarse del servicio de alcantarillado, pero en virtud de que no se regula nada al respecto en el Reglamento Municipal de Ecología esta facultad corresponde al Estado, de conformidad por lo dispuesto en la LEEPA:

¹⁴⁶ El artículo 7 de la LGEEPA, establece: "Corresponde a los estados, de conformidad con lo dispuesto en la ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental."

¹⁴⁷ La LGEEPA en el artículo 11 establece: "La Federación por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los Estados... asuman las siguientes funciones: VII. La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley."

¹⁴⁸ "Artículo 108. Todos los servidores públicos del Estado y de los Municipios, antes de asumir el desempeño de sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir y vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y todas las leyes que de ellas emanen."

"Artículo 8. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado...siempre y cuando no se trate de las facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente ley... "

"Artículo 7. Corresponde a los gobiernos municipales...:I. Evaluar el impacto ambiental o **promover su realización ante el Gobierno del Estado**, respecto de obras o actividades que se efectúen dentro del territorio municipal..."

"Artículo 6. Corresponden al titular del Ejecutivo del Estado, las siguientes atribuciones, que ejercerá directamente: VIII. Evaluar el impacto ambiental, en las actividades de su competencia, a que se refiere la presente ley."

3.5.3. *Municipal*

Corresponde a los Municipios la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados¹⁴⁹.

Esta disposición automáticamente excluye la intervención del Municipio, en lo que al manejo de residuos peligrosos se refiere aún en el supuesto de que los hidrocarburos se encuentren en el drenaje, pues en un momento dado lo que procede es la celebración de un convenio de coordinación entre el Ayuntamiento de

¹⁴⁹ El artículo 8, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así lo establece

Guadalajara y la SEMARNAP, para que el primero realice las reparaciones o reconstrucción del colector, así como para que promueva ante al Gobierno del Estado la reevaluación del Impacto Ambiental por la construcción de la obra del colector¹⁵⁰ y la segunda vigile que el responsable se encargue de que se manejen adecuadamente los residuos peligrosos.

Igual que en el caso del Estado, el Ayuntamiento también tiene facultades para vigilar que la Federación cumpla con las disposiciones de la LGEEPA en lo que respecta al manejo de los residuos peligrosos.

3.6. DENUNCIA POPULAR

Para la protección al medio ambiente, en casos como el que se comenta, la LGEEPA prevé que cualquier persona puede interponer ante la PROFEPA una denuncia popular para efecto de exigir a la SEMARNAP su intervención en el asunto, así como el control de la situación de contingencia ambiental que prevalece en el Sector Reforma de esta ciudad.¹⁵¹

En este sentido el Instituto de Derecho Ambiental, A.C.¹⁵² el pasado 15 de septiembre interpuso dicho instrumento jurídico ante la SEMARNAP, haciendo las siguientes peticiones concretas:

“Primero.- Se nos tenga por presentando formalmente DENUNCIA POPULAR en contra de las autoridades municipales y estatales para el efecto de que acaten la normatividad ambiental en el caso concreto del Sector Reforma.

¹⁵⁰ El artículo 97 de la LOM establece que se consideran como servicios públicos municipales el de agua potable y alcantarillado

¹⁵¹ Así lo prevé el artículo 189 de la LGEEPA.

¹⁵² Consta la existencia de este Instituto en el acta número 3,155, fechada el 20 de marzo de 1997, expedida bajo la fe del notario público N°. 09 Lic. Felipe Ignacio Vázquez Aldana Sauza de la Municipalidad de Tlaquepaque, Jalisco.

Segundo.- Se inicie el procedimiento de inspección y vigilancia en contra de PEMEX, y del Ayuntamiento de Guadalajara, así como de la Comisión Estatal de Ecología del Gobierno del Estado de Jalisco (COESE) para el efecto en el caso del primero verificar el saneamiento, seguimiento de la existencia de los hidrocarburos abandonados en la zona siniestrada que hoy se hacen patentes de nueva cuenta y de los segundos para efecto de verificar la Manifestación del Impacto Ambiental en la construcción del colector, y su calidad, toda vez que las fisuras que este presenta pueden ser producto de una evaluación mal realizada por parte de las Autoridades Estatales.

Tercero.- Se dé vista a la Dirección General de Restauración y conservación de suelos en los términos del artículo 21 fracs. IV y X, del Reglamento Interior de la SEMARNAR; para efecto de que emitan un peritaje sobre la situación actual de la zona degradada ambientalmente y propongan en programa de restauración y saneamiento.

Cuarto.- Se solicite al INE, la elaboración de un peritaje ambiental para evaluar y diagnosticar el estado actual de la zona de Gante y del Colector reforma.

Quinto.- Realice las diligencias necesarias para el efecto de aclarar los hechos aquí enumerados y en caso de existir delitos de vista al Ministerio Público Federal para el seguimiento de los mismos.

Sexto.- Declare zona de contingencia ambiental el área ya descrita.

Séptimo.- En su oportunidad dicte la Recomendación en el caso de la Denuncia Popular y la Resolución Administrativa correspondiente en el caso de Procedimiento de Inspección y vigilancia."

CONCLUSIONES

1. La existencia de hidrocarburos en el drenaje fue la causa principal de las explosiones ocurridas el 22 de abril de 1992 en el Sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México.

2. La comisión de los delitos ambientales constituyó el presupuesto fundamental para la comisión del resto de los delitos, ya que por un inadecuado manejo y control de los hidrocarburos ocurrieron las explosiones.

3. Los hidrocarburos que provocaron las explosiones son considerados por la LGEEPA como sustancias peligrosas que fueron generadas por actividades altamente riesgosas, mismas que por un manejo y control inadecuado se convirtieron en residuos peligrosos.

4. La responsabilidad ambiental por el manejo y control de sustancias y residuos peligros es competencia de la Federación, en este sentido nada puede considerarse como Estatal ni Municipal, por las siguientes razones:

- a) Por tratarse de sustancias y residuos peligrosos, la aplicación de medidas de inspección y vigilancia siempre ha sido de la Federación. En el mes de abril, de 1992 correspondía a la SEDUE y actualmente a la SEMARNAP.
- b) En Cuanto a la responsabilidad que se deriva del manejo y la generación de los hidrocarburos, ésta corresponde únicamente a PEMEX, en virtud de que por disposición constitucional es la única persona autorizada para la explotación y manejo de éstos.
- c) Todas las dependencias involucradas en este asunto son parte de la Administración Pública Federal. Por parte de la Administración Pública

Centralizada se encuentran la SEDUE y por parte de la administración paraestatal se encuentra PEMEX como organismo público descentralizado, por otra parte quien se encarga de la persecución e investigación de los delitos ambientales ocasionados por la existencia de residuos peligrosos es la PGR. misma que depende directamente del Ejecutivo Federal. De esto se infiere que en última instancia el mismo Ejecutivo Federal por una parte es el responsable de vigilar, por conducto de la SEMARNAP que una de sus empresas paraestatales (PEMEX) no contamine, así como también es responsable de sancionarla en caso de violaciones a la ley, en un momento dado hasta persiguiendo y castigando a los empleados responsables (por conducto de la PGR.).

De lo antes expuesto se desprende que el Ejecutivo federal en este caso es juez y parte, y entonces resulta más fácil entender por qué no se ha castigado a los responsables y por qué se permite a PEMEX seguir contaminando y gozando de la impunidad que hasta ahora lo ha caracterizado.

5. Las explosiones, fueron el resultado de una serie de negligencias por una parte de PEMEX por manejar inadecuadamente los hidrocarburos, y por otra parte de la SEDUE como autoridad ambiental responsable de controlar adecuadamente el manejo de las sustancias y residuos peligrosos; así como de las autoridades estatales y municipales ya que indebidamente se encargaron de controlar el riesgo.

6. En el caso que se comenta el daño al medio ambiente pasó por dos etapas: 1) cuando las sustancias peligrosas se infiltraron en el subsuelo y en el drenaje, se trataba de lo que la LGEEPA denomina como **contingencia ambiental** y 2) posteriormente, al ocurrir las explosiones se trataba ya de una **emergencia ecológica**. En ninguno de estos dos casos se tomaron las medidas pertinentes para controlar adecuadamente el riesgo y el peligro y la afectación al medio ambiente hasta la fecha siguen latentes.

7. Los delitos ambientales se plantearon dentro del proceso penal muy deficientemente, y en virtud de que se sobreseyó este último, no se entró al estudio de fondo de los mismos, ya que en un principio la SEDUE y posteriormente la PROFEPA y el INE nunca emitieron los dictámenes técnicos ambientales que conformaran la prueba central para la configuración el delito ecológico.

8. Por falta de voluntad política indebidamente el proceso penal se sobreseyó, ya que la resolución del juez debía guardar eficacia de cosa juzgada únicamente para los que resultaron procesados en el juicio, y al no haber resultado responsables dichos ciudadanos, era obligación de la PGR, proseguir con las investigaciones a efecto de determinar las responsabilidades que resultaren a personas distintas de las ya juzgadas, dejando abierta la causa penal.

9. Pese a lo anterior la SEMARNAP no se ha hecho presente para controlar adecuadamente el riesgo, ya que en el mejor de los casos únicamente ha "colaborado" con las autoridades municipales y estatales con este fin.

10. Al parecer las diferentes reformas que se han hecho al sistema normativo y administrativo vigente en el mes de abril de 1992 en materia de protección al ambiente, no han servido de mucho para un adecuado control del manejo de los residuos peligrosos, pues como se ha mencionado a lo largo de esta investigación el riesgo aún subsiste en la zona que resultó afectada por las explosiones el 22 de abril de 1992.

11. Bajo el referente anterior, es pertinente señalar que mientras no exista una verdadera intención por parte del mismo gobierno de cumplir las leyes de nada servirá que éstas se reformen constantemente, así como tampoco de nada servirá que se creen diferentes Secretarías de Estado y que se les concedan más atribuciones, si no se tiene la intención de ejercitar responsabilidades quienes violan la normatividad vigente.

12. En virtud de que actualmente subsiste el riesgo en la zona, existe una gran confusión por parte de las autoridades estatales y municipales respecto a la competencia para controlar el riesgo en casos como el que se comenta; por esta razón e invadiendo la esfera de competencia de la Federación, además de permitir la cómoda posición de la SEMARNAP al desconocer asuntos que le corresponden, el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento de Guadalajara han intentado controlar el riesgo, llevando a cabo una inadecuada disposición final de los residuos peligrosos, violando toda la normatividad vigente, consintiendo así la impunidad de que PEMEX ha venido gozando.

Por todo lo antes expuesto se formulan las siguientes propuestas para efecto de que se haga efectiva la responsabilidad en contra de quienes por su actitud negligente ocasionaron las explosiones el 22 de abril de 1992, así como las medidas para que se controle adecuadamente el riesgo que implican los residuos peligrosos en el caso en concreto y así evitar accidentes similares:

1. Es pertinente la reapertura de las investigaciones penales, para efecto de que se dictamine la responsabilidad en los delitos ambientales, en virtud de que éstos no fueron estudiados por la autoridad judicial en el expediente penal relativo al caso.

2. Para controlar la situación de riesgo que se vive actualmente es necesario que las autoridades federales estatales y municipales intervengan efectivamente respetando su esfera de competencia, es decir:

a) El Estado de Jalisco por conducto del titular de la Comisión Estatal de Ecología solicitando a la SEMARNAP el control de la situación de contingencia ambiental que prevalece en el Sector Reforma de la ciudad.

b) También el Estado por conducto de la COESE puede celebrar un convenio de coordinación con la SEMARNAP para que dentro de su ámbito de

competencia vigile que esta última cumpla con sus obligaciones en lo que al control de residuos peligrosos se refiere.

- c) El Estado debe realizar la reevaluación del impacto ambiental por la construcción del Colector Intermedio Oriente.
- d) El Ayuntamiento de Guadalajara puede celebrar un convenio de coordinación con la SEMARNAP para efecto de que vigile que PEMEX maneje adecuadamente los residuos peligrosos que ha generado dándoles una adecuada disposición final. Además de coordinarse con dicha dependencia federal, para la realización de las obras de reparación o reconstrucción del Colector Intermedio Oriente.

Por disposición Constitucional los funcionarios que laboran en el Ayuntamiento tienen la obligación de vigilar dentro de su esfera de competencia el cumplimiento de la ley, es decir que la SEMARNAP cumpla con las obligaciones que le corresponden.

- e) Finalmente la Federación debe tomar las medidas pertinentes para controlar adecuadamente la situación de contingencia ambiental que prevalece. Entre estas medidas se encuentran las siguientes: 1. Verificar que PEMEX se encargue de sanear adecuadamente la zona. 2. Que tanto el Ayuntamiento de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco dejen de manejar los residuos peligrosos, dándoles una inadecuada disposición final. 3. Que el Estado de Jalisco, por conducto de la COESE se encargue de verificar la MIA en la construcción del colector intermedio oriente. 4. Que el Ayuntamiento de Guadalajara, se encargue de reparar o reconstruir el Colector Intermedio Oriente. 5. Lleve a cabo las medidas pertinentes para que se evalúe el estado actual de la zona y se ejecute un programa de restauración y saneamiento en la zona. 6. En caso de que considere que

los hechos son constitutivos de delito promueva el ejercicio de la acción penal ante el MPF.

El análisis de caso concreto de la envergadura, complejidad e importancia como el que nos ocupó en el presente estudio, nos permiten valorar la eficacia, oportunidad e integralidad de la legislación aplicable y en éste contexto se emiten las siguientes recomendaciones:

1. Que se contemple la responsabilidad solidaria del Estado;
2. Para efecto de controlar el riesgo de manera inmediata, considerando un tiempo razonable para que intervenga la autoridad competente, en los casos de contingencia ambiental o de emergencia ecológica, cuando se trate de casos graves como el que nos ocupa, se prevea que intervengan en su control las autoridades del Ayuntamiento y del Estado en el que ocurran los hechos;
3. Reformular en la LGEPA los conceptos de sustancias y residuos peligrosos, para efecto de que sean más precisos;
4. Analizar el alcance y validez de las NOMS como instrumentos reguladores de aplicación y observancia general;
5. Elevar a rango Constitucional el derecho a un medio ambiente sano;
6. Que el procedimiento que se instaure en el caso de las denuncias populares tenga el carácter de vinculatorio;
7. Que el procedimiento sea judicial y no administrativo, para efecto de que en casos como el que se comenta el Ejecutivo Federal no sea juez y parte;

8. Revisar la constitucionalidad de la LGEEPA con respecto a la facultad de los Estados para controlar el manejo de los residuos de baja peligrosidad;

Finalmente únicamente resta mencionar que en el fondo el problema es la falta de aplicación efectiva de la ley por parte de las autoridades competentes, pues el criterio que se ha seguido hasta ahora es más bien atendiendo a cuestiones políticas y económicas, olvidando lo más importante y la esencia de la función pública: el bien común.

BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, 8ª ed., México 1995.

GUTIERREZ NAJERA, Raquel, *Hacia un planteamiento correcto de la Responsabilidad por las Explosiones del 22 de abril de 1992 en Guadalajara*, Inédito, Guadalajara, Jalisco, México, 1992.

GUTIERREZ NAJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, 1ª ed., México 1998.

PNUMA, *Derecho Internacional Ambiental Regional. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie de Legislación Ambiental N° 2*, 1ª ed., México 1993.

PNUMA, *Derecho Internacional Ambiental Regional. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe. La Responsabilidad por el Daño Ambiental*, Serie de Documentos Sobre Derecho Ambiental N° 5, México 1996.

SEMARNAP-INE, *Gaceta Ecológica*, México N° 39.

REGUILLO CRUZ, Rossana, *La Reconstrucción Simbólica de la Ciudad*, Editorial Iteso, 1ª ed., Guadalajara, Jalisco, México 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Editorial Porrúa, 8ª ed., México 1995.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 35ª ed., México 1997.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa Calpe, S.A., 11ª ed., España 1997.

HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

Diario Oficial de la Federación, de fecha 17 de julio de 1998. Acuerdo que Regula la Organización y el Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de mayo de 1992. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por las que se creó la Secretaría de Desarrollo Social.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de junio de 1992. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de febrero de 1992. Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de diciembre de 1994. Decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de diciembre de 1982. Decreto que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de agosto de 1988. Se expide la norma técnica ecológica NTE-CCA-003/88, que establece los límites máximos permisibles y el procedimiento para la determinación de contaminantes en las descargas de aguas residuales, provenientes de la industria de refinación de petróleo crudo, sus derivados y petroquímica básica.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de diciembre de 1993. Decreto de Promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de marzo de 1990. Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5º Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el primer listado de actividades altamente riesgosas.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de diciembre de 1988. Se expide la norma técnica ecológica NTE-CRP-002/88, que establece los procedimientos para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen de un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de julio de 1988. Se expide la norma técnica ecológica NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de julio de 1938. Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1940. Decreto que reforma diversos artículos del que creó la Sociedad denominada Petróleos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de julio de 1938. Decreto que crea la Institución "Distribuidora de Petróleos Mexicanos".

Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de noviembre de 1958. Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 26 de agosto de 1965. Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como un Organismo Descentralizado.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 9 de febrero de 1971. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 7 de junio de 1988. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de noviembre de 1988. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 19 de agosto de 1985. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 8 de julio de 1996. Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de febrero de 1971. *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1996. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de diciembre de 1988. Decreto que publica la norma técnica ecológica, NTE-CRP-001/88, que establece los criterios para la determinación de residuos peligrosos y el listado de los mismos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de junio de 1988. Decreto que publica la norma técnica ecológica, NTE-CRP-008/88 Que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto los radioactivos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 8 de septiembre de 1989. Decreto que publica la norma técnica ecológica, NTE-CRP-009/89, que establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado para residuos peligrosos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8/09/89;

Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de diciembre de 1988. Decreto que publica la norma técnica ecológica, NTE-CRP-010/88, Requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de confinamiento controlado para residuos peligrosos determinados por la NTE-CRP-001/88.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1989. Decreto que publica la norma técnica ecológica, NTE-CRP-011/89 Que establece los requisitos para la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993. Decreto que publica la norma oficial mexicana, NOM-O52-ECOL-1993, Que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993. NOM-053-ECOL-1993, decreto que pública la norma oficial mexicana que establece el procedimiento

para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993, decreto que publica la norma oficial mexicana NOM-054-ECOL-1993, que establece el procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos considerados como peligrosos por la NOM-052-ECOL-1993.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993, decreto que publica la norma oficial mexicana NOM-055-ECOL-1993, que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993, decreto que publica la norma oficial mexicana NOM-056-ECOL-1993, que establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993, decreto que publica la norma oficial mexicana NOM-057-ECOL-1993, que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado para residuos peligrosos

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 1993, decreto que publica la norma oficial mexicana NOM-058-ECOL-1993, que establece los requisitos para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de febrero de 1974. Reglamento de Trabajos Petroleros.

Diario de los debates de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, de fecha 30 de enero de 1998.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco, de Fecha 13 de mayo de 1992, decreto 14770 que crea el Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara.

Periódico Reforma, Semana del lunes 17 al domingo 23 de agosto de 1998. Guadalajara, Jalisco, México.

Periódico El Informador, de fecha 9 de septiembre de 1998. Guadalajara, Jalisco, México.

Periódico El Informador, de fecha 18 de abril de 1994. Guadalajara, Jalisco, México.

Periódico Siglo 21, de fecha 7 de diciembre de 1997. Guadalajara, Jalisco, México.

LEGISLACION CONSULTADA

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1997.

Ley de Protección Civil para el Estado de Jalisco, LV, Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco, 1998.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Guadalajara, Jalisco, México 1993.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, México, 1992.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, México, 1992.

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 1995.

Constitución Política del Estado de Jalisco, LV Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 1998.

Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México, 1997.

Código Penal para el Estado de Jalisco, Editorial Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Jalisco, LV Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 1998.

Código Civil para el Estado de Jalisco, Editorial Porrúa, México, 1992.

Código Civil para el Estado de Jalisco, Secretaría General, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 1995.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, México, 1992.

OTRAS FUENTES¹⁵³

Oficio fechado el 28 de marzo de 1983, firmado por la Jefe de Laboratorio Calidad del Agua, Química María Caridad Zaldívar Ávila; dirigido al Director del S.I.A.P.A., Lic. Arnulfo Villaseñor Saavedra.

Informe de la PGR, en relación a los hechos ocurridos el 22 de abril de 1992 en Guadalajara.

Versión Escenográfica de la conferencia concedida por el entonces Procurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga, en relación a los hechos sucedidos en Guadalajara, Jalisco con motivo del estallido en el drenaje de la zona de Reforma en dicha ciudad. Fechada el 27 de noviembre de 1992.

Auto de fecha 26 de abril de 1992, de la Averiguación Previa 1170/92, que integra el expediente penal 70/92, mismo que se instruyó ante el Juzgado Sexto Penal de Distrito, en el Estado de Jalisco.

Relación de defunciones causadas por las explosiones, levantados por el Oficial del Registro Civil # 1, fechada el 6 de mayo de 1992. Actuación que obra en el expediente penal 70/92.

Oficio 026/97, fechado el 9 de mayo de 1997, que dirige el Diputado Raymundo Andrés García Guevara en su calidad de Presidente de una Comisión Legislativa, a la entonces Directora del Registro Civil en el Estado de Jalisco, Lic. Martha Ruth del Toro de Blumgart.

¹⁵³ La información que se presenta en este apartado fue consultada en la Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco y en los archivos de la Comisión Legislativa para el estudio del caso 22 de abril.

Oficio fechado el 29 de mayo de 1997 que dirige la Directora del Registro Civil en el Estado de Jalisco al Diputado Raymundo Andrés García Guevara.

Oficio del D.R.C./152/97, fechado el 4 de junio de 1997, que dirige la Directora del Registro Civil en el Estado al Diputado Raymundo Andrés García Guevara.

Análisis comparativo relativo a las defunciones que resultaron de las explosiones del 22 de abril de 1992. En este se mencionan las denuncias presentadas ante el Ministerio Público, mismas que obran en el expediente 70/92 instruido ante el juez sexto de distrito, en materia penal. También se menciona la lista "oficial", relativa a las defunciones causadas por el siniestro antes mencionado, y que fuera presentada por oficial del Registro Civil nº 1, ante el M.P. En dicho informe también se encuentra una segunda lista relativa a la misma cuestión, enviada por la directora del registro civil mediante oficio fechado el 4 de junio de 1997.

Convenios de Finiquito elaborados por el Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara, firmados por afectados, de fechas 18/09/92, 11/06/93 y 17/06/92.

Oficio No. 050/97 AJDH, fechado el 11 de junio de 1997, suscrito por la AJDH y dirigido al entonces Diputado Raymundo Andrés García Guevara, de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos, en el que solicitan información relativa a las explosiones del 22 de abril de 1992.

Oficio No. 022/96 AJDH-CD, fechado el 16 de abril de 1996, suscrito por la AJDH dirigida a los diputados de la Comisión Permanente de la LIV Legislatura solicitando la reapertura del proceso penal 70/92 instruido ante el Juzgado Sexto de Distrito.

Oficio No. UTUP/03/94, fechado el 27 de enero de 1994, dirigido al Procurador General de la República, Lic. Diego Valadez; suscrito por los Agentes del Ministerio

Público Federal, Lic. Ramón Francisco Rosas Paniagua y el Lic. Noé Ramírez Mandujano.

Oficio UTUP/03/94, fechado el 14/01/94 dirigido al Procurador General de la República, de parte del Juez Sexto Penal de Distrito.

Oficio fechado el 27/01/94 del Procurador General de la República, Lic. Diego Valadez, dirigido al Juez Sexto Penal de Distrito.

Auto del expediente penal 70/92, fechado el 8/02/94.

Actuación que consta en la Averiguación Previa 1236/92, fechada el 24 de noviembre de 1992, en la que se plantea la posibilidad de formular conclusiones no acusatorias en el caso que obra en el expediente penal 70/92.

Oficio fechado el 13/12/94 firmado por el Dr. José Barragán Barragán, dirigido al Procurador General de la República, Lic. Diego Valadez solicitando la reapertura de las averiguaciones relativas a las explosiones del 22 de abril de 1992, en Guadalajara.

Acuerdo económico 155/94, fechado el 31/05/94, emitido por la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, en el que se ordena girar comunicación a la PGR suscrita por la totalidad de los Diputados de la misma. Exigen que continúen las investigaciones relativas a las explosiones del 22 de abril de 1992.

Acuerdo Económico, 7530/LIV, fechado el 23 de abril de 1996, por medio del cual integrantes de la LIV Legislatura en el Congreso del Estado de Jalisco, solicitan a la PGR que reabra y prosiga con las investigaciones relativas a las explosiones del 22 de abril de 1992.

Oficio 257/96 fechado el 17 de mayo de 1996, suscrito por el entonces Procurador General de la República Lic. Antonio Lozano Gracia, y que dirige a los diputados de la LIV Legislatura en el Congreso del Estado de Jalisco, contestando a la solicitud de estos de fecha 23 de abril de 1996, y en la que les informa que es imposible reabrir el caso.

Oficio fechado el 21 de julio de 1996, suscrito por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en el Congreso del Estado de Jalisco dirigido al Gobernador del Estado de Jalisco, en el que el Grupo manifiesta su inconformidad con respecto al sobreseimiento de caso y proponían algunas acciones que el Gobernador del Estado debería ejercitar para impugnar dicha resolución.

Oficio 030/97, fechado el 19 de mayo de 1997 suscrito por el entonces Dip. Raymundo Andrés García Guevara y dirigido al Gobernador del Estado de Jalisco solicita respuesta a la petición mencionada en el punto anterior.

Oficio 020/97, fechado el 6 de abril de 1997, del Dip. Raymundo Andrés García Guevara, dirigido al Director General de Petróleos Mexicanos, Lic. Adrián Lajous Vargas. Solicita información relativa a la naturaleza de las aportaciones económicas que PEMEX hizo a los afectados por las explosiones.

Oficio fechado el 9 de mayo de 1997 suscrito por el Lic. Luis Escobar Aubert, en representación del Director General de Petróleos Mexicanos, Adrián Lajous Vargas, dirigido al Dip. Raymundo Andrés García Guevara, en el que contesta la solicitud mencionada en el punto anterior y precisa que las aportaciones hechas por la paraestatal fueron en calidad de indemnización.

Índice de la copia del expediente penal 70/92, instruido ante el Juzgado Sexto de Distrito en materia penal en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, Elaborado por la Dirección de Archivo e Información del Congreso del Estado de Jalisco. Dicho

trabajo estuvo a cargo de Diana Elizalde Martínez y Francisco Javier Mesa Contreras.

Oficio suscrito por la Subdirectora Jurídica del Registro Civil del Estado de Jalisco, Lic. María Teresa Valadez Díaz, dirigido al Dip. Raymundo Andrés García Guevara, fechado el 27 de noviembre de 1997, en el que le remite copia certificada de un acta de Acta de defunción del C. José Luis Sánchez Pedroza. Mismo que falleció a causa de las explosiones del 22 de abril de 1992 y cuya defunción no aparece registrada en la lista que oficialmente manejó el Registro Civil nº 1 en 1992 y que presentó ante el M.P.

Iniciativa de decreto que crea el Patronato para el Auxilio e Indemnización de los Afectados, Reconstrucción y Adecuación de la Zona Siniestrada del Sector Reforma de Guadalajara, fechada el 11 de mayo de 1992.

Oficio suscrito por el Dr. Cristóbal Ruiz Gaytán López, Secretario de Salud del Estado de Jalisco, dirigido al Dip. García Guevara, fechado el 10 de septiembre de 1997, y con número de expediente 723.3.

Oficio 028/97 suscrito por el Dip. García Guevara dirigido al presidente de la Comisión de inspección del Congreso del Estado de Jalisco, fechado el 21 de mayo de 1997.

Oficio 136/97 c.i., suscrito por el Dip. Francisco Javier Arrieta García presidente de la Comisión de Inspección del Congreso del Estado de Jalisco, dirigido al Lic. Jacinto Silvia Rodríguez, Contador Mayor de Hacienda, fechado el 25 de junio de 1997.

Oficio suscrito por el Dip. García Guevara, dirigido al Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, fechado el 19 de junio de 1996.

Oficio F: 121986-19 suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al Dip. García Guevara, fechado el 3 de julio de 1996.

Oficio foliado con el número 121986-19, suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al Lic. Adrián Lajous Vargas, Director General de PEMEX, fechado el 3 de julio de 1996.

Oficio foliado con el número 121983-19, suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al Dip. García Guevara, fechado el 3 de julio de 1996.

Oficio foliado con el número 121983-19, suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al Ing Carlos Rojas Gutiérrez Secretario de Desarrollo Social, fechado el 3 de julio de 1996.

Oficio foliado con el número 121985-19, suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al Dip. García Guevara, fechado el 3 de julio de 1996.

Oficio foliado con el número 121985-19, suscrito por la Coordinadora de atención ciudadana de la Presidencia de la República Lic. Leonor Ortiz Monasterio, dirigido al entonces Procurador General de la República Lic. Antonio Lozano Gracia, fechado el 3 de julio de 1996.

Estudio realizado por el Lic. Antonio Lancaster Jones Campero de las escrituras públicas No 28,647 y 19,779 mismas que contiene los créditos hipotecarios que se otorgaron a algunos de los afectados por las explosiones.

Video Cassette en el que aparecen las fisuras que actualmente presenta el colector intermedio Oriente.

Video cassette en el que algunos ingenieros representantes de PEMEX explican cuestiones referentes a la causa de las explosiones del 22 de abril de 1992.

Oficios No. DG-0015/93, U.Q.D.Q./0581/93, 546/93; provenientes de La Dirección General de Obras Públicas Municipales, de la PROFEPA, y de la Coordinación de Obras de Reconstrucción del Sector Reforma, respectivamente;

Denuncia criminal, en contra de Guillermo Cosió Vidaurri, Enrique Romero González y demás ex-servidores públicos, fechada el 22 de abril de 1996, presentada por varios afectados, coordinados por la Academia Jalisciense de Derechos Humanos.

Denuncia ambiental presentada ante la Comisión para la Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio, para América del Norte, por el Instituto de Derecho Ambiental, A.C.

Denuncia Popular presentada por varios ciudadanos Jaliscienses, fechada el 4 de marzo de 1993, ante el Procurador Federal Ambiental, contra quien o quienes resulten responsables de la construcción de la obra del colector.

Promoción relativa al expediente 304-776-14, suscrita por la Lic. Raquel Gutiérrez Nájera en su calidad de denunciante, dirigida a la PROFEPA.

Oficio N°. U.Q.DQ./0584/93, relativo al expediente: 304/776/14, remitido por el entonces titular de la PROFEPA, Lic. Manuel García Noncetti, dirigido al Presidente de la Comisión Estatal de Ecología, Prof. Juan Gil Preciado.

Oficio N° DG-0015/93, fechado el 22 de junio de 1993, remitido por el Director General de Obras Públicas Municipales, del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco,

Arq. Arnulfo Cruz Huerta, dirigido al Lic. Rodolfo Eduardo Ramos Ruiz, en su calidad de Secretario General y Síndico del Ayuntamiento de Guadalajara.

Oficio N°. U.Q.D.Q./0581/93, relativo al expediente 304/776/14, remitido por el entonces titular de la PROFEPA, dirigido a la Lic. Raquel Gutiérrez Nájera.

Oficio N° 546/93, suscrito por el Ing. José Manuel Morán Rodríguez, en su calidad de coordinador general de obras de reconstrucción del Sector Reforma; dirigida al Arq. Arnulfo Cruz Huerta, en su calidad de Director General de Obras Públicas Municipales, de Guadalajara, fechada el 16 de junio de 1993

Denuncia popular presentada por el Instituto de Derecho Ambiental, A.C. en contra del Ayuntamiento Municipal de Guadalajara, Del Gobierno del Estado de Jalisco y de PEMEX. Presentada el 15 de septiembre de 1998, ante la delegación de la SEMARNAP en Jalisco.

Denuncia por violaciones a los derechos humanos de los afectados por las explosiones ocurridas en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México el 22 de abril de 1992, Presentada por la AJDH, Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

