

KAS Paper

Efectividad de la legislación ambiental Caso Aguascalientes



Konrad
Adenauer
Stiftung



Efectividad de la legislación ambiental. Caso Aguascalientes.

D.R. © Rebeca Castillo Delgadillo.

Primera edición, febrero de 2016.

Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

© Fundación Konrad Adenauer AC, México.

Río Guadiana # 3, col. Cuauhtémoc.

CP 06500, Cd. de México.

(5255) 5566 4599

www.kasmex.org.mx

Todos los derechos reservados para ediciones en español por:

© Editorial Gedisa, SA

Av. Tibidabo 12, 3º.

08022, Barcelona, España.

(3493) 2530 904

www.gedisa.com

ISBN 978-84-16572-31-1

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de su autor, y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando apropiadamente la fuente.

Impreso en México.

> ÍNDICE



02	Presentación
03	Efectividad de la legislación ambiental. Caso Aguascalientes. Introducción
	Situación actual de la aplicación legal y propuestas de solución
07	Biodiversidad
10	Ordenamiento territorial y ecológico
12	Evaluación del impacto ambiental
15	Prevención y control de la contaminación atmosférica
18	Gestión de los residuos
20	Participación ciudadana
23	Educación ambiental
24	Justicia ambiental
26	Retos a la gestión ambiental
27	Recomendaciones para la gestión estatal y municipal
27	Propuestas de reformas legislativas
29	Conclusiones
30	Anexo
36	Siglas y acrónimos

PRESENTACIÓN

Libertad, justicia y solidaridad, son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán), de orientación demócrata cristiana. La principal meta de su trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones, y con este enfoque trabaja en Alemania y a nivel mundial proyectos en más de 100 países a través de 80 oficinas en el mundo. En México colabora principalmente con partidos políticos afines, instituciones estatales, universidades y *think tanks*, fundaciones humanistas y organizaciones de la sociedad civil.

Las áreas de trabajo de la oficina en México son principalmente la capacitación política, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fomento de la participación política de la sociedad civil mexicana, la promoción del modelo de Economía Social de Mercado, y la política internacional y de seguridad. Asimismo, y de especial interés, son los temas en materia de políticas de medio ambiente, la participación política indígena, la formación de líderes jóvenes, los derechos humanos, y la transición democrática en Cuba. Además de apoyar proyectos cuyas metas promueven las causas anteriormente expuestas, la KAS elabora una gran variedad de publicaciones, revistas y documentos de opinión.

Este año la oficina de la KAS en México presenta un nuevo producto denominado *KAS Paper*. Se trata de una serie de documentos de análisis político que tienen como objetivo generar un debate sobre diferentes problemáticas de relevancia nacional, y proponer recomendaciones políticas de utilidad para la actuación de los tomadores de decisiones. Están dirigidos a organizaciones tanto públicas como privadas interesadas en la política social, económica y ambiental; que puedan utilizarlos para su actuación en sus propios ámbitos, es

el propósito. Serán puestos a su disposición de manera impresa y digital en el sitio web de la KAS, para facilitar el acceso al público en general.

Las opiniones, comentarios y posiciones expresadas en los *KAS Paper* no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer. *Efectividad de la legislación ambiental. Caso Aguascalientes* es la primera entrega de *KAS Paper* generada en el país, y analiza la efectividad de la Ley de Protección Ambiental del Estado de Aguascalientes, a 15 años de su expedición.

En 2015 se realizó un seminario en la ciudad de Aguascalientes para debatir entre ciudadanos competentes en materia de protección ambiental académicos, empresarios, y autoridades ambientales de nivel estatal y municipal, los principales hallazgos referentes a la problemática y logros en la aplicación de las leyes ambientales en Aguascalientes; ahí se recolectaron propuestas para la resolución de las dificultades en materia de protección ambiental.

El presente documento fue elaborado con base en los resultados de dicho seminario, por la maestra en ciencias jurídicas Rebeca Castillo Delgadillo, experta en materia de jurisprudencia y legislación ambiental, a quien la KAS quiere agradecer no sólo la elaboración de este primer *KAS Paper* mexicano, sino también el haber organizado y moderado el seminario. Mención especial merecen la organización Movimiento Ambiental por su apoyo en la realización del encuentro; Carlos Rodrigo Martín Clemente, titular de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROESPA, Aguascalientes), y el personal de la misma institución por su constante presencia durante el foro y sus valiosos aportes. Asimismo agradecemos a todos los ponentes y destacados asistentes cuyas opiniones dan forma a este documento.

EFECTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL. CASO AGUASCALIENTES.

Introducción

Los trabajos de legislación ambiental en México no son nuevos. Existen antecedentes importantes de normas jurídicas con objeto de proteger el ambiente desde la época prehispánica¹.

Al ser expedida, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó el principio de conservación de los recursos naturales, y en la década de los 30 del siglo pasado se incorporaron en el Código Sanitario aspectos para prevenir la contaminación ambiental². No obstante, el verdadero auge del tema surgió en 1971 con el primer marco legal de carácter ambiental: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental³, cuyo enfoque estuvo dirigido al cuidado del ambiente con el objeto de proteger la salud de los habitantes; es decir tenía una visión más bien sanitaria que ambiental.

Posteriormente se publicó la Ley Federal de Protección al Ambiente, en 1982. En este ordenamiento ya no se consideró el ambiente como un aspecto secundario sino como el bien a proteger, teniéndose así una versión más auténtica de regulación ecológica.

Cinco años más tarde, el 10 de agosto de 1987 se publicó en el DOF el decreto por medio del cual se adicionó al artículo 73 de la Constitución federal, la fracción XXIX-G. Con dicha reforma se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes

que establecieran la competencia concurrente de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las materias de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Con esa base, en 1988 se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴ (LGEEPA), en la que se distribuyeron las competencias de cada orden de gobierno; además, sirvió como un marco para integrar todas las materias ambientales. Ahí se consideró la protección de los recursos naturales, de la flora y la fauna terrestre y acuática; se reguló la prevención y el control de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera; y se incluyeron disposiciones para las actividades industriales y la generación de residuos; por mencionar sólo algunos de los asuntos contemplados.

Con esta ley se emitieron una gran cantidad de disposiciones reglamentarias que en el transcurso de los más de 25 años desde su promulgación, se han modificado y en algunos casos ampliado confor-

- 1 Baste mencionar el establecimiento de calendarios cinegéticos y las prohibiciones de matar hembras y cortar arbolado verde, en tiempos de Netzahualcóyotl.
- 2 El Código Sanitario de 1934 inició con la regulación de los establecimientos comerciales e industriales para proteger la salud de los trabajadores y vecinos de las áreas colindantes. La reforma de 1940 clasificó los establecimientos en cuatro categorías: inofensivos, molestos, insalubres y peligrosos. Además, su reglamento reguló las emisiones a la atmósfera.
- 3 Publicado el 23 de marzo de 1971 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). [En general, para conocer el significado de las abreviaturas contenidas en este texto, ver al final la sección "Siglas y acrónimos".]
- 4 Publicada en el DOF 28 de enero de 1988.

me se han creado nuevos controles o instrumentos de protección. En la actualidad podemos señalar que existen reglamentos de la LGEEPA en materias de impacto ambiental; de prevención y control de la contaminación a la atmósfera; de áreas naturales protegidas; de autorregulación y auditorías ambientales; de ordenamiento ecológico, y de registro de emisiones y transferencia de contaminantes.

La creación de la LGEEPA implicó que cada entidad federativa emitiera sus propias leyes ambientales, dada la distribución de competencias que establecía. En el caso de Aguascalientes, el Congreso del Estado expidió la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁵ que tuvo una vigencia de sólo cuatro años; fue abrogada para sustituirla por la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes⁶.

En la actualidad está vigente la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes (LPAEA), publicada en el POE el 14 de febrero de 2000; ha tenido diferentes reformas, siendo la más importante la realizada en 2010⁷.

4 A su expedición, la LPAEA consideró la creación de disposiciones reglamentarias. Actualmente demanda reglamentos en las materias relacionadas con la atmósfera, los residuos, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental, las actividades riesgosas, las áreas naturales protegidas, la vida silvestre, el aprovechamiento del suelo, la verificación vehicular, las descargas de aguas residuales; así como la creación de un fondo ambiental, de la Comisión Estatal de Educación Ambiental (CEEA) y de un inventario de las emisiones contaminantes del suelo, el aire y el agua, y lo relativo al funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal de Gestión Ambiental (CCEGA), la expedición de una gaceta de aspectos ambientales, la generación de información ambiental, el procedimiento para la atención de la denuncia ciudadana en materia ambiental, incluso los ordenamientos que deben expedir los municipios⁸.

Es importante mencionar que la reforma a la LPAEA de 2010, indica en su artículo transitorio segundo: “En un plazo que no excederá de 120 días naturales, contados a partir del inicio de vigen-

cia del presente Decreto, se deberán efectuar las adecuaciones procedentes a los reglamentos en la materia”. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la ley en 2000, pasando por sus reformas hasta 2010, sólo se han expedido tres reglamentos:

- Reglamento del Sistema de Verificación Anticon-taminante de Vehículos Automotores⁹.
- Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica y Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes¹⁰.
- Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Gestión Integral de los Residuos¹¹.

Respecto a los ayuntamientos, el de Aguasca-lientes destaca por haber desarrollado una regla-mentación más completa. Dentro del Código Mu-nicipal se incluyen diversos capítulos que regulan el manejo de residuos sólidos urbanos (RSU), las descargas de aguas residuales, la evaluación del im-pacto ambiental, las áreas naturales protegidas, los parques y jardines, entre otros. Además, ha emiti-do reglamentos para regular los centros de acopio

5 Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* (POE) el 26 de marzo de 1989.

6 Publicada en el POE el 27 de junio de 1993.

7 Conviene señalar que en el artículo primero del Decreto 433 se señala que se reforman, adicionan y derogan artículos, en magnitud tal que nos conduce a considerarla una reforma de fondo a la LPAEA; el artículo segundo del mismo decreto refiere: “En términos del Artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y para los efectos de cumplir con una adecuada técnica legislativa, en la estructura orgánica de la presente Ley, se reedita la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes, modificándose y recorriéndose en su orden progresivo natural la numeración correspondiente para quedar bajo los siguientes términos” [...].

El artículo 128 a que hace referencia el artículo transcrito dispone: “Un proyecto de una nueva ley se justificará si más de la mitad de los preceptos que la integran son nuevos o modifiquen a los vigentes.” Por lo tanto, lo procedente hubiera sido expedir una nueva ley, o ser muy cuidadosos al momento de ajustar los artículos, ya que el reacomodo provocó errores en citas referidas en otras disposiciones. Por ejemplo, el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica y Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RLPA), refiere a las fuentes fijas de emisiones a la atmósfera de jurisdicción estatal que están previstas en el artículo 106 de la LPAEA; sin embargo, tras el decreto, ese artículo dispone cuestiones relacionadas con la biodiversidad.

9 Publicado en el POE el 19 de marzo de 2001.

10 Publicado en el POE el 29 de noviembre de 2010.

11 Publicado en el POE el 29 de noviembre de 2010.

de residuos, la protección a los animales, y muy recientemente el Reglamento de Parques, Jardines y Áreas Verdes¹². Dentro de su estructura orgánica, la administración municipal cuenta con una dependencia ambiental creada apenas hace cinco años: la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADESU).

Los demás municipios aguascalentenses han incluido algunos temas ambientales en sus códigos (remitiendo en gran medida a las disposiciones estatales), pero sin llegar a una regulación amplia. De igual manera, a la gestión ambiental tampoco le han dado mayor trascendencia, se han limitado a la creación de direcciones o departamentos.

Podemos concluir que en México, tanto en el ámbito federal como en Aguascalientes, existen normas jurídicas con el fin de prevenir la afectación al ambiente, disminuir o evitar la destrucción de los recursos naturales, y mantener una ordenación sustentable del ambiente.

Por lo tanto, si en nuestro país —y en Aguascalientes— existe un marco jurídico completo, o al menos idóneo para establecer medidas que puedan prevenir o reducir la contaminación del ambiente, la pregunta lógica es: ¿por qué no lo estamos logrando?

De acuerdo con los resultados del Índice de Competitividad Estatal 2014¹³, mismo que presenta el análisis de cada entidad federativa a 2012, Aguascalientes está en el tercer lugar general, es decir, en el *top six* de los estados más competitivos. Ello, porque redujo los índices delictivos, tiene un número mínimo de secuestros y de homicidios; además es el noveno por cantidad de delitos de-

Si en nuestro país —y en Aguascalientes— existe un marco jurídico completo, o al menos idóneo para establecer medidas que puedan prevenir o reducir la contaminación del ambiente, la pregunta lógica es: ¿por qué no lo estamos logrando?

nunciados. Sin embargo, se ubica dentro de los estados con mayor sobreexplotación de sus acuíferos y se encuentra en el sexto lugar en el tema de manejo de residuos, aunque en 2010 ocupó el tercer lugar en este rubro.

Asimismo, el Índice de Competitividad Urbana¹⁴ sugiere que para evitar la contaminación, la ciudad de Aguascalientes debe frenar el crecimiento desordenado y disperso de la mancha urbana, que ha sido de las de mayor dinamismo en todo el país en la última década. De igual manera, en el tema de manejo ecológico sustentable, di-

cho índice ubica a la ciudad de Aguascalientes en el lugar 18 de las ciudades con 'media alta' —es decir, por debajo de 'alta y adecuada'; aunque no hay ninguna ciudad ubicada en el rubro 'alto'. Aguascalientes no aparece situada dentro de los subíndices previstos en el análisis, lo que nos permite observar que el manejo del ambiente está muy por debajo de lo que se entiende como competitivo.

De los análisis publicados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en 2008 y 2012, Aguascalientes presenta los siguientes cambios positivos: ha reducido el consumo de agua per cápita de 110.72 m³ a 103.39 m³, y las emergencias ambientales han sido menores en 2012 que en 2008. En contraparte, los aspectos en los cuales ha empeorado son la capacidad de tratamiento de agua en operación, que bajó de 3.30 a 3.03 metros cúbicos, y las empresas certificadas como industria limpia por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFPA): de 2.93 por cada mil en 2008, disminuyeron cuatro años después a 1.28.

Asimismo, se siguen manteniendo algunos aspectos no muy convenientes, en especial la falta de avance en el índice de la gestión del aire (no existen datos confiables); la página web del gobierno del Estado de Aguascalientes¹⁵ menciona que sólo hay dos estaciones que monitorean la calidad del aire de toda la entidad.

12 Publicado en el POE el 14 de septiembre de 2015.

13 Revisada el 28 de agosto de 2015 en http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad_estatal_2014/resultados/generales.

14 Revisada el 28 de agosto de 2015 en http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad_urbana_2014/resultados/generales.



6

Finalmente, hay indicios¹⁶ que nos conducen a considerar que si bien existe una actividad de reforestación importante en todo el Estado, el aumento de los fraccionamientos y de la mancha urbana ha sido de tal magnitud que en muchas ocasiones afecta no sólo terrenos agrícolas, también una gran cantidad de terrenos forestales en los centros de población, incluyendo zonas rurales. De 2004 a 2014, la SEMARNAT autorizó el cambio de uso de suelo forestal a cualquier otro tipo de 727.63 hectáreas (has.), situación preocupante si consideramos que el Estado tiene una superficie de 561,600 has.

Por lo tanto, es conveniente hacer un balance de cómo la legislación ambiental ha sido un factor que impide o permite afectaciones ambientales como las mencionadas; o bien, si la problemática ambiental tiene sus causas, no en los productos legislativos, sino en la gestión ambiental.

La LPAEA tiene más de una década en vigor, tiempo suficiente para sopesar su efectividad. Los días 26 y 27 de mayo de 2015 se llevó a cabo el Foro de Análisis de la Efectividad de la Aplicación de la Legislación Ambiental en el Estado de Aguascalientes, a 15 Años de la Expedición de la Ley de Protección Ambiental. En él se contó con participación ciudadana de primer nivel: académicos y empresarios, además de las autoridades ambientales encargadas de aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes estatal y municipal en la materia¹⁷. Ahí se conocieron logros y problemáticas en la aplicación de la LPAEA, material base para determinar propuestas de solución de los impedimentos legislativos o de gestión y que se plasman en el presente documento.

En 1988 la legislación federal (LGEEPA) reguló de manera integral las actividades que afectan el ambiente y sus partes, pero a partir de 2000, con la expedición de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) empezó la práctica de remitir a disposiciones específicas ciertos elementos ambientales. Así pues, en 2003 se emitieron las Leyes General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), y en 2012 la Ley General de Cambio Climático (LGCC).

Lo anterior provocó que la LGEEPA dejara de ser la ley marco, la única disposición jurídica que establecía criterios y lineamientos de protección. También significó una manera más específica de distribuir la competencia entre los diferentes órdenes de gobierno¹⁸. Los temas cuya atención han sido distribuidos entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, son, entre otros, los instrumentos de la política ambiental; la protección y aprovechamiento sustentable de recursos; la prevención y control de la contaminación generada por las actividades antropogénicas; la participación social y la inspección y vigilancia.

15 <http://www.aguascalientes.gob.mx/>

16 De acuerdo con la información solicitada y obtenida de la SEMARNAT en noviembre de 2015.

17 Especial mención a la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROESPA), representada los dos días por su titular y personal operativo, aportando experiencias y enriqueciendo la información. La presencia de estos funcionarios públicos destaca porque es importante conocer de primera mano la problemática que vive la autoridad, al aplicar una ley expedida por legisladores que desconocen en mayor o menor medida los contextos reales de su observancia, buscando crear una situación ideal para proteger el ambiente.

18 Un análisis comparativo puntual se presenta en el anexo de este documento.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA APLICACIÓN LEGAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN



Considerando la distribución de competencias establecidas por las leyes generales¹⁹, a continuación se hará una revisión de los principales aspectos a atender en cada uno de los rubros citados y en los cuales tienen injerencia el Estado y los municipios.

BIODIVERSIDAD

En la legislación estatal, el tema de la biodiversidad se aborda desde tres perspectivas: ecosistemas, vida silvestre y forestal. En la reforma de 2010 a la LPAEA fueron incluidos diversos cambios en este tema, iniciando por el nombre del título cuarto que la regula: “Biodiversidad y áreas naturales protegidas”. Sobre todo se incluyeron instrumentos nuevos, como las áreas prioritarias para la conservación; las unidades de manejo estatales y municipales para la conservación de la vida silvestre, terrestre y acuática; la Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad; y la Comisión Estatal para el Conocimiento, Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad. Con todo, salvo la creación del área natural protegida Cerro del Muerto y el catálogo de las áreas prioritarias, no se observa con precisión la aplicación de los demás instrumentos.

Respecto a las ‘áreas prioritarias para la conservación’, su definición no permite distinguirlas de las ‘áreas naturales protegidas’ (ANP) incluidas en la LPAEA, sea por diferencias formales, o en relación con sus objetivos. El único rasgo distintivo radica en la propuesta de conservación, que es más estricta para las primeras que para las segundas.

La LPAEA no establece los criterios que debe considerar la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de Aguascalientes (SEMAE) para incluir un predio en el catálogo de

áreas prioritarias para la conservación, tampoco el contenido del catálogo ni el tipo de instrumento jurídico por medio del cual se emitirá el documento. Esto ha creado incertidumbre jurídica porque se desconoce el tipo de terrenos que deben clasificarse como prioritarios, y más grave aún, cuáles ya han sido catalogados y porqué.

El 20 de julio de 2015 la SEMAE publicó en el POE el Catálogo de Áreas Prioritarias para la Conservación en el Estado de Aguascalientes 2015. En él se halla un recuento de los antecedentes a partir de 1996 que sobre las áreas se han incluido, así como de los criterios para considerarlas en el catálogo, y el señalamiento de que está constituido “por todas las zonas forestales del Estado que no están dentro de las Áreas Naturales Protegidas, así como todos los sitios con valor histórico y cultural como las haciendas antiguas, los lugares de importancia paleontológica en que se han encontrado restos fósiles, sitios arqueológicos prehispánicos y lugares tradicionales de visita para recreo y esparcimiento de la población por su atractivo ecoturístico”.

El catálogo —al igual que el de 2014 y los anteriores— no presenta un listado de la ubicación o denominación de los predios a conservar; en cambio, los describe como áreas con una vegetación forestal que forma masas mayores de 1,500 metros cuadrados, los cuales fue-

¹⁹ Véase el anexo.

ron determinados con base en imágenes satelitales SPOT tomadas en 2014, y los mapas de uso de suelo y vegetación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Señala el catálogo que se han considerado 477 polígonos de los cuales 118 son bosque, 141 matorrales, 169 pastizales naturales, 46 selvas bajas caducifolias y 3 tulares. Lo anterior conduce a reconocer en el mismo instrumento la imposibilidad de detallar cada uno de los polígonos. Sólo se publicó una imagen, pero no se publicaron las coordenadas que delimitan los predios.

En este sentido, puede afirmarse que la política de conservación de la biodiversidad en el Estado, al sustentarse en el establecimiento de áreas en función de un mínimo de extensión y una descripción imprecisa, es más ambiciosa que el establecimiento de las ANP. Tanto, que en 2015 la superficie considerada como prioritaria para la conservación fue de 170,400.52 has., es decir, el 30% de la superficie estatal; mientras que las ANP ubicadas en la entidad suman 115,066.24 has. Asimismo, se observa un enfoque más exigente pues incluye terrenos dentro de los centros de población —por lo tanto, sujetos a la presión de ser modificado su uso de suelo.

Lo anterior genera incertidumbre jurídica: los propietarios no pueden ubicar con certeza si su predio reúne las características de un área prioritaria, a menos que puedan reconocerlos en los mapas del INEGI. En un país donde el nivel de conocimiento de la legislación es muy limitado, y el grado de estudios muy bajo, es poco probable que una persona advierta que su terreno cae en el marco del catálogo.

La inclusión de un predio en el catálogo tampoco garantiza una conservación real, ya que la autorización para el cambio de uso de suelo forestal corresponde a la autoridad federal, y no existe garantía que deba ser atendido por la SEMARNAT al momento de resolver. Sin embargo, con base en las ambigüedades del catálogo y la facultad discrecional de la autoridad, se puede evitar un cambio de uso de suelo. Cabe resaltar que el catálo-

Salvo la creación del área natural protegida Cerro del Muerto y el catálogo de las áreas prioritarias, no se observa con precisión la aplicación de los demás instrumentos de política de biodiversidad previstos en la ley.

go de 2014 incluyó 691 polígonos, y el de 2015, 477; lo que implica una reducción importante de un año a otro.

Por otra parte, la creación de unidades de manejo estatales y municipales para la conservación de la vida silvestre, terrestre y acuática, fue motivada por la idea de la descentralización de facultades de la Federación al Estado. Sin embargo, a la fecha no se han instaurado, por lo tanto los objetivos del instrumento no se han concretado.

En 2008, el entonces Instituto del Medio Ambiente del Estado de Aguascalientes (IMAE) elaboró la investigación “La biodiversidad en Aguascalientes, estudio de caso”, y

dos años después, la Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Aguascalientes (ECUSBEA).

De acuerdo con la LPAEA, el ECUSBEA es el “documento rector con una visión a 30 años que establece el marco orientador de acciones, bajo los principios de coordinación interinstitucional, búsqueda de consensos, participación ciudadana y co-responsabilidad entre sociedad y gobierno, para asegurar la conservación y uso sustentable de la biodiversidad del estado de Aguascalientes”. Da lineamientos e información para la planeación de programas, a pesar de lo cual no se ha aplicado y no existen planes ni proyectos estatales que promuevan una adecuada protección para las especies de la biodiversidad. Hoy se encuentra abandonado. La falta de instalación de la Comisión Estatal de Conservación Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Aguascalientes (CECSBEA), a la que le corresponde dar seguimiento a la implementación de la ECUSBEA, probablemente ha contribuido a tal abandono.

Por el recuento anterior, queda claro que no se están cumpliendo las funciones de conservación de la biodiversidad previstas en la propia legislación, entre ellas el seguimiento a los sistemas de información de la biodiversidad. De manera contundente, no hay una política clara ni, por lo tanto, acciones precisas.



Grave es el hecho de que la LPAEA prevea la creación de un fondo para apoyar proyectos de investigación sobre la biodiversidad, el cual sería manejado por la SEMAE a través de la CECSBEA y cuya operación debe estar clarificada en un reglamento que no se ha expedido. Aunado a ello, la falta de una autoridad similar a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) provoca que no exista un vínculo formal de coordinación entre ambas representaciones, tampoco la posibilidad de atraer facultades federales mediante las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA) u otras figuras encaminadas a la participación directa del Estado en la protección de la biodiversidad. Asimismo, a la falta de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno se agrega la desconexión del gobierno con el sector académico.

En cuanto a la Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable (LFDFS), considerando las facultades que en esta materia le otorga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) a los estados, es conveniente hacer algunas observaciones: hay instrumentos de planeación de la política forestal no atendidos por las autoridades estatales, como el inventario forestal y de suelos; la presencia del Consejo Estatal Forestal —cuya integración y funcionamiento está re-

gulado en la LGDFS— ha sido mínima; no existe en la legislación estatal una definición de los terrenos distintos de los forestales, a fin de poder regularlos.

Propuestas

- Revisar si las áreas existentes en la SEMAE son suficientes para poder atender el tema de la biodiversidad.
- El contenido del catálogo de áreas prioritarias debe ser precisado (la legislación debe limitar la discrecionalidad de la autoridad ejecutiva).
- Conveniente firmar convenios con la CONABIO para que dé aportaciones económicas que contribuyan a la instalación y funcionamiento de la CECSBEA.
- Lo anterior ayudaría a actualizar la ECUSBEA, y aplicarla. (El cumplimiento de las responsabilidades estatales en la materia se vería fortalecido por las municipales, a las que el documento da seguimiento.)
- Regionalizar el tema. (Al no dejar la precisión del enfoque a la Federación, se acentuarían las peculiaridades de la región.)
- El Estado deberá hacer más estudios —o apoyar la investigación—, sobre todo para avalar las especies cinegéticas.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ECOLÓGICO

En Aguascalientes, la ordenación del territorio urbano y el ordenamiento ecológico del Estado se rigen por tres disposiciones: el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes (COTDUVEA); la Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes (LPDEREA), y la LPAEA.

El primero de ellos plantea como uno de sus objetivos “Establecer las normas generales para propiciar el desarrollo urbano sustentable en congruencia con la legislación ambiental aplicable y con base en el Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico Territorial”. El COTDUVEA y la LPDEREA consideran a este programa como un “instrumento rector y de vinculación de los sistemas estatales de planeación del desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ambiental para el Estado”. Además, se establece como un programa eminentemente de gestión, ya que ambos estatutos prevén que sólo tiene una duración de seis años, debiéndose actualizar al término del tercer año de la gestión del Poder Ejecutivo.

El 22 de septiembre de 2014 se publicó en el POE el Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Aguascalientes (PEOETA) 2013–2035. En 22 años se pretende vincular políticas ambientales y territoriales. Como el mismo programa reconoce en su introducción, es un instrumento único en su tipo, por lo que no se apega a los términos de referencia que establece la SEMARNAT ni la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la metodología utilizada para su creación es la prevista en el reglamento de la LPDEREA: “El modelo de ordenamiento ecológico

y territorial propuesto en el programa se basa en el estado cualitativo del medio físico–natural, de forma que se solventen las actividades socioeconómicas, tomando en cuenta la vocación natural del suelo”²⁰.

El programa está en riesgo. Primero, porque no obstante tener una larga vigencia, fue publicado a finales de 2014 y a la fecha no se ha observado ninguna aplicación. Aunque resulta ya imposible que sea actualizado en la presente administración que concluye en diciembre del 2016, la posibilidad de que sea revisado cada seis años por los sucesivos gobiernos estatales implica que puedan modificarse los derroteros sin considerar lo que esté en curso, o no ser aplicado el programa a pesar de —o precisamente porque— sus objetivos son de largo plazo.

En el programa se considera analizar las estrategias ambientales y territoriales que van más allá de establecer sólo un desarrollo urbano sustentable, como lo ordenan las disposiciones que lo regulan. La situación genera confusión respecto a lo que debe incluir el ordenamiento ecológico estatal, que en sentido estricto examina la naturaleza y características de los ecosistemas, así como su vocación.

En la actualidad, el gobierno del Estado está elaborando el ordenamiento ecológico estatal con base en la LGEEPA y la LPAEA. Sin embargo, está en duda qué es lo que va a ordenar; es decir, qué otros aspectos considerará para inducir el uso de suelo a las actividades productivas, cuando el PEOETA ya dividió el territorio en unidades de gestión ambiental y territorial

²⁰ Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Aguascalientes 2013–2035, “Introducción”.

para precisamente determinar la interacción geofísica con las relaciones económicas de la población.

Es importante aclarar que los programas territoriales y de desarrollo urbano son regulados por la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial (SEGUOT), y los ecológicos por la SEMAE, por lo que el enfoque es distinto.

En este mismo sentido, se observa que la legislación estatal encargada de regular la ordenación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, ha enfatizado mucho para incorporar aspectos ambientales, lo que a veces se ha transformado en una sobre-regulación que no siempre garantiza una adecuada protección al ambiente.

Por su parte, el COETDUVEA prevé la elaboración de un dictamen estatal de congruencia urbanística, que se expide a solicitud de quienes vayan a realizar una obra de infraestructura o de equipamiento urbano, vivienda, inversión o servicio, que sea de impacto urbano significativo; entendido esto como aquellas afectaciones sustanciales a las condiciones de calidad de los habitantes, el ambiente o el contexto urbano. Al menos en un punto el dictamen es una regulación excesiva, ya que incluye aspectos ambientales que pueden ser atendidos y solventados por la autoridad respectiva.

Finalmente, respecto a la ordenación de los asentamientos humanos, es importante señalar que la participación de los municipios es ineludible, una facultad otorgada por la Constitución federal en su artículo 115. Son los municipios los autorizados para expedir los programas de desarrollo urbano locales. En Aguascalientes, el procedimiento y la regulación de este instrumento están previstos en el COETDUVEA. Vale señalar que por tratarse de programas que pertenecen al sistema de planeación democrática, para su expedición deben incluir la participación de la ciudadanía; sin embargo, no se prevé una metodología para incorporarla, quedando a discreción de la autoridad.

Esa participación también debe incluirse cuando se pretenda modificar el programa de desarrollo urbano. Sin embargo, el Reglamento del Comité de Desarrollo Urbano y Rural del Municipio de Aguascalientes (RCDU) prevé un procedimiento interno para modificar los usos de suelo que ya fueron establecidos en aquél, a saber:

Ante una solicitud de modificación de uso de suelo, el Comité de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR) emite una opinión que es turnada a la Comisión Permanente de Planeación Urbana y Rural (CPPUR), cuyo dictamen es valorado por el ayuntamiento de Aguascalientes, y en su caso lo autoriza. Es decir, los usos de suelo previstos en el programa de desarrollo urbano pueden ser modificados sin la participación de la ciudadanía, y a juicio de un comité interno del municipio, transgrediendo la propia Constitución federal.

Propuestas

- Determinar con claridad si es necesario el ordenamiento ecológico del territorio, y en su caso, analizar si hay un exceso de programas al respecto.
- Deben especificarse en la legislación —y por lo tanto en el ordenamiento ecológico y territorial— mecanismos que garanticen su cumplimiento.
- Expedir un reglamento estatal que fortalezca el seguimiento y la evaluación al ordenamiento ecológico, favoreciendo una auténtica y comprometida participación pública.
- Detallar cómo se vincularán y compatibilizarán los ordenamientos ecológico y territorial.
- Evitar regulaciones excesivas y errores en las definiciones de vocación del suelo, ya que el territorio es sólo uno.
- Desarrollar una metodología que permita una mayor participación ciudadana en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, así como controles para su revisión y evaluación.
- Constreñirse al programa de desarrollo urbano aprobado por el ayuntamiento, en consecuencia al plano de zonificación secundaria que determina los usos de suelo de acuerdo con las características de cada predio.
- Evitar la modificación frecuente de los planos de zonificación mediante procesos internos.
- Establecer parámetros muy claros para determinar las excepciones que conlleven modificaciones al programa de desarrollo urbano.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL



Desde sus inicios, la inclusión de la evaluación del impacto ambiental en nuestra legislación tuvo como objetivo ser el instrumento de planeación más relevante para que se pudieran conocer previamente los impactos que una obra o actividad pudiera generar, para de esa manera prevenirlos, reducirlos o mitigarlos; y apercebir a los propietarios, empresas o titulares, para que respondan por las consecuencias de los mismos. Por lo tanto, se exigió a aquellas obras o actividades que pudieran causar graves desequilibrios en el ambiente por los impactos que en su caso generaran.

12

Atendiendo a diversos principios del derecho internacional, la evaluación concentra la responsabilidad a los interesados en las obras o actividades. Ellos deben presentar la información de impacto ambiental, demostrar que han determinado con la mayor claridad las afectaciones que la actividad generará y acompañar el informe con un plan de acción que evite o disminuya las posibles consecuencias nocivas, aplicando en todo momento, hasta donde sea posible, la mejor tecnología disponible.

La LPAEA indica aquellas ramas de la industria que por sus características deben estar sujetas al precepto²¹. Sin embargo, dejó a la conformación del reglamento las exenciones, excepciones y demás especificidades para cada rama. Desafortunadamente, al día de hoy ese reglamento no se ha expedido pese a que la autoridad está obligada a exigir la evaluación.

Esta indefinición genera incertidumbre en los interesados, quienes por temor a ser sancionados someten a valoración toda obra o actividad a desarrollar. También ha implicado exceso de discrecionalidad por parte de la autoridad, en específico de la SEMAE y de la PROESPA. La primera, ante una consulta puede solicitar el

requisito sin contar para ello con criterios, pudiendo en una época incluir esa exigencia a un determinado tipo de obras o actividades, liberándolos en otro momento. Para el caso de la PROESPA, la discrecionalidad la aplican sus funcionarios en sitio a las empresas que visitan.

A falta de reglamento, la autoridad normativa ha pretendido suplir el contenido de la manifestación de impacto ambiental (MIA) o de los informes preventivos (IP) con la expedición de guías ecológicas, las cuales no pueden ser consideradas obligatorias por no estar previstas en la LPAEA, y ni siquiera están publicadas en el POE. Además, quienes las elaboran se basan en las disposiciones establecidas en ordenamientos federales —como el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RL-GEE)—, lo que ha provocado excesos.

Esta situación ha devaluado el instrumento. En principio, porque se ingresan a revisión obras que no representan impactos ambientales graves. Es decir, muchas de las que se someten a la evaluación podrían estar excluidas con un reglamento que hoy no existe. Asimismo, la carencia de criterios precisos para el contenido de las MIA, ha provocado abarcar impactos y medidas innecesarias por no relacionarse con aspectos ambientales.

Lo anterior aumenta el trabajo de la autoridad y los recursos para el seguimiento de obras o actividades que requieren una mayor atención, incrementa los lapsos de respuesta y merma la productividad. Debemos recordar que la evaluación del impacto ambiental debe ser un paso previo al inicio de las obras,

²¹ Se incluyen casi todas las actividades industriales que no son de competencia federal; además, la fracción XII del artículo 30 requiere la evaluación a las “empresas del sector comercial y servicios no consideradas riesgosas”, lo que significa en estricto derecho la totalidad de negocios.

pero en su estado actual se torna en mecanismo para convalidar trabajos ya comenzados.

Debe señalarse que la elaboración de las MIA y de su evaluación requiere de mucha capacitación por quienes las elaboran y por parte de la autoridad. Al tratarse de una gestión eminentemente autorregulatoria (el interesado da los elementos a la autoridad para determinar la gravedad de los impactos y las medidas consecuentes), es necesario que quienes elaboran las MIA tengan la capacidad de ponderar acciones preventivas —sobre todo de mitigación— acordes con la magnitud de los posibles daños ambientales, teniendo especial cuidado en no incluir aspectos de otra índole aun si pueden beneficiar el desarrollo de la obra. A la autoridad evaluadora este tipo de documentos le exige un conocimiento amplio del tema para identificar las medidas que no mitigan los daños, y en su caso ordenar otras más adecuadas.

El aumento de trabajo innecesario afecta la vigilancia. La PROESPA se ve obligada a revisar todas las autorizaciones sin importar si son graves o no, ya que se supone que la exigencia de una evaluación de impacto ambiental es porque la obra o actividad va a generar impactos importantes que deben ser atendidos, aunque algunas en realidad no los generen tanto.

Los dictámenes de impacto ambiental que emite la autoridad incluyen términos y condicionantes cuya vigilancia resulta difícil de atender, sobre todo por la falta de precisión en los tiempos, lo que se traduce en una imposibilidad de sancionar, ya que si no hay un plazo para cumplir con determinada obligación no se considera como incumplimiento.

Asimismo, se ha podido observar que las condicionantes que impone la autoridad en sus dictámenes son muy similares para todas las autorizaciones, sin importar el tipo de obra o actividad. Además de que ordena algunas cuya obligación está considerada en otro ordenamiento y que será obligatorio cumplirla aun y cuando no se incluya como condicionante en el dictamen de impacto ambiental.

Lo anterior se agrava cuando las condicionantes tienen que ver con el cumplimiento de obligaciones provenientes de disposiciones de otro orden de gobierno (federal o municipal). En el supuesto de que la PROESPA realice una inspección, si observa que existe incumplimiento en la normatividad federal o municipal que regu-

la la condicionante, podrá sancionar por el incumplimiento a dicha condicionante del dictamen de impacto ambiental; pero si la autoridad competente inspecciona esa misma obligación, puede sancionar también. Esto se traduce en una invasión disfrazada de competencias, pero además el particular se ve doblemente sancionado por una misma conducta.

Las autorizaciones tienen una vigencia y al término de ella se dispone que deben realizar acciones para remediar el sitio. En ocasiones se justifica porque se trata de proyectos a realizarse temporalmente o porque en él se incluyen las etapas de preparación del sitio y operación y la autoridad otorga plazos para cada una de ellas. Sin embargo, la gran mayoría de las obras se refieren a actividades permanentes, indefinidas o cuyas afectaciones se hacen una sola vez de forma irreversible (por ejemplo, un fraccionamiento) y ninguna medida va a ser suficiente para dejar las cosas como estaban. A pesar de ello, en los dictámenes solicitan de manera sistemática la presentación de informes semestrales para acreditar el cumplimiento. Ello se convierte en un requerimiento innecesario y burocrático para algunos supuestos, sobre todo si el proyecto implica una actividad constante resultan inconvenientes los informes, puesto que la autorización es de carácter preventivo y las medidas de prevención y mitigación deben realizarse antes de que se lleve a cabo la actividad.

En este mismo tenor, si el proyecto es a largo plazo y la autorización fue otorgada para un tiempo menor, necesariamente al término se deberá pedir una prórroga, o mejor dicho, solicitar una nueva autorización, ya que la prórroga aplica a proyectos cuya preparación no ha concluido. Este requisito se convierte en una cuestión más que de control ambiental, de recaudación, porque con cada evaluación de impacto ambiental se tienen que pagar derechos.

Por otro lado, la regulación en materia de impacto ambiental de Aguascalientes permite que la MIA o el IP sean elaborados por el mismo interesado, o en su caso por un tercero. Si el documento es realizado por un prestador de servicios, se le obliga a hacer manifestaciones respecto del contenido, veracidad y empleo de la tecnología y metodología disponibles. Además, se prevé una regulación específica para esta forma de tramitación que también se remite al reglamento a la fecha no expedido.

Para subsanar el vacío legal, la autoridad normativa emitió el Acuerdo para la Regulación y Control de los Prestadores de Servicios en Materia de Impacto y Riesgo Ambiental en el Estado de Aguascalientes (ARCPS)²², el cual no tiene fundamento desde una perspectiva legal, pues en términos de la LPAEA, es en el reglamento ausente donde se debe estipular la actuación de los prestadores del servicio, y no en un acuerdo secretarial. Por lo tanto, aun cuando haya un trámite encaminado a obtener un registro como prestador y existan varios prestadores ya registrados, no hay respaldo jurídico para su expedición.

Esto también ha generado discrecionalidad de las autoridades y de los mismos particulares para acatar los controles, y para atender las obligaciones de capacitación y presentación de exámenes, lo que además suscita inequidad entre los prestadores.

Debido a la importancia de la evaluación del impacto ambiental, la LPAEA incorporó dentro del procedimiento la participación de la ciudadanía, a efecto de que ésta pueda conocer los proyectos y se pronuncie incluso con la solicitud de medidas preventivas o de mitigación adicionales a las presentadas por el interesado. Para atender esa obligación, la SEMAE debe hacer públicas las MIA en evaluación por medio de un listado en su página web y en las instalaciones de sus oficinas. A la fecha, la web²³ no tiene el apartado respectivo, quedando únicamente la alternativa de ir a las oficinas de la SEMAE para preguntar por los proyectos agregados, ya que no está prevista la periodicidad ni la forma de divulgación (cartel, carpeta, volante, etc.).

Finalmente, los responsables de las MIA no tienen claras las consecuencias legales de recibir la autorización, iniciando los trabajos sin el conocimiento cabal de las responsabilidades que comportan los informes semestrales referidos ni las características de cumplimiento de las condicionantes establecidas. El resultado lógico es el incumplimiento, y el objetivo que persigue el instrumento queda bloqueado o reducido a una autorización equívoca si no se aplican adecuadamente las medidas preventivas o de mitigación planteadas en la MIA o en el IP.

Por todo lo expuesto, la falta del reglamento para la evaluación del impacto ambiental ha gene-

rado que no se dé la importancia debida a los alcances de las obras o actividades. Asimismo, ha fomentado una gestión que pone en riesgo la eficiencia del propio instrumento.

Propuestas

- Expedir de manera urgente el reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental estipulado en la LPAEA.
- Incluir en los resolutivos o dictámenes en donde se autorice el impacto ambiental los siguientes aspectos:
 - Las condicionantes exclusivas por la naturaleza y características individuales de cada obra o actividad.
 - Ordenar sólo medidas tendientes a prevenir o mitigar los impactos ambientales, excluyendo las de desarrollo urbano, seguridad, higiene laboral, etc.
 - Considerar la vigencia para la operación únicamente para los casos donde exista un término de conclusión. En aquellas actividades donde el daño al predio será permanente y los promovedores no estarán ahí siempre, no debe haber vigencia, ni mucho menos condicionantes para el abandono del sitio, ya que éste no se hará.
 - Para los casos de actividades u obras permanentes, eliminar los informes semestrales, incluso la obtención de una prórroga.
 - Emitir autorizaciones más específicas, con condicionantes específicas y términos perentorios de cumplimiento, para que la autoridad tenga elementos claros al momento de inspeccionar.
- Las inspecciones en este tema deben estar basadas en las características del instrumento y evitar la sanción innecesaria, sobre todo en aquellos casos en los cuales la condición está regulada por reglamentos en otras materias, como pueden ser cierto tipo de residuos o de emisiones a la atmósfera.
- De conformidad con la LPAEA, publicar periódicamente en las oficinas de la SEMAE y en su página electrónica, las MIA y los IP en curso.
- Brindar mayor capacitación al personal involucrado en el tema.

22 Publicado en el POE el 31 de julio de 2006.

23 <http://www.aguascalientes.gob.mx/SMA/>

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

El análisis de este tema nos puede llevar por muchas vías. Desde la falta de un adecuado monitoreo de las emisiones, hasta la pérdida de los pulmones naturales de purificación del aire, pasando por la falta de información veraz a la ciudadanía.

Desde sus inicios la legislación pretendió proteger el ambiente regulando las emisiones a la atmósfera, tema que en nuestro país se volvió muy sensible en la década de los 90, cuando se empezaron a sentir las consecuencias a la salud por ese factor. Esto provocó que se incluyeran en la LGEEPA y en su reglamento correspondiente, instrumentos para conocer la calidad del aire y dar a conocer a la ciudadanía ese dato, lo que exige información clara y confiable. Surgieron así el inventario de emisiones y el sistema de monitoreo de la calidad del aire, cuya elaboración y aplicación corresponde a las entidades federativas y sirve de base para determinar la política de atención a contingencias e incluso para establecer acciones preventivas ante el cambio climático.

En 1997 el gobierno del Estado instaló cuatro estaciones de monitoreo de calidad de la atmósfera. Sin embargo, la ubicación de algunos no era adecuada y no se medían todos los contaminantes. Actualmente se tiene un sistema que pretende asemejarse a los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire)²⁴, pero no cumple con todos los lineamientos que exige la normatividad federal para ello. Sólo fun-

cionan dos estaciones de monitoreo —se tenía prevista para 2015 una partida federal para instalar otros.

La legislación federal exige que el monitoreo se dé a conocer a la ciudadanía, pero a pesar de ello, en el Estado no se publican debidamente los resultados de las mediciones, salvo uno de 2006. En 2007, el entonces IMAE emitió un documento que recogía once incidentes de ozono fuera de la norma, aunque la población en general poco sabe de ello, pues no existe un método de comunicación eficiente.

En relación con el inventario de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), existe uno de 2005 que serviría para elaborar el Programa Estatal de Acciones ante el Cambio Climático (PEACC), pero fue muy cuestionado su contenido. Por esta razón hubo de recabarse información nueva para elaborar un inventario confiable, mismo que ya se concluyó, está en revisión en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y se espera sea publicado terminado este proceso.

Es decir, la información no se está generando y la poca existente no se hace pública. En la página web

²⁴ Son programas estatales cuyo objeto es revertir las tendencias del deterioro de la calidad del aire, implementando medidas que reduzcan y controlen las emisiones a la atmósfera. Se basan principalmente en la información disponible que deben generar los propios Estados respecto de los tipos de contaminantes, las fuentes que los generan y los impactos que ocasionan en la calidad del aire y en la salud humana.

de la SEMAE no hay publicación respecto de los resultados del monitoreo a la calidad del aire que se hace a través de las estaciones mencionadas. Tampoco se hizo público el inventario de emisiones, un documento que sólo tiene la autoridad. Si bien toda esta información puede pedirse a través del portal de Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado —con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública—, es obligación de la autoridad transparentarla y proporcionarla sin mediar solicitud específica.

Tanto la regulación como las políticas públicas están encaminadas más al control que a la prevención. Hay documentos que pueden aportar a la planeación para prevenir y reducir la contaminación de la atmósfera, los cuales son ignorados o están inconclusos²⁵ y han sido escasamente difundidos no obstante su gran valor.

En suma, la autoridad no le concede importancia a la información que falta ni a la que se ha generado y serviría para tomar grandes decisiones en el tema. No sorprende, entonces, que la política pública esté dirigida a la verificación de los vehículos automotores y no enfatice acciones como la vigilancia de las empresas generadoras de emisiones a la atmósfera²⁶. El acento en la verificación vehicular ha llevado a la PROESPA a habilitar operativos permanentes de revisión de holograma causando descontento ciudadano, y no hay datos de que esta política es efectiva²⁷. Basar la prevención de la contaminación de la atmósfera en un solo instrumento o programa es insuficiente, más aún cuando no existe información que permita comprobar si es efectivo.

De acuerdo con información proporcionada por la PROESPA²⁸, de 2010 a 2014 se han realizado 331 visitas de inspección a fuentes fijas de contaminación en el estado, sólo para atender el rubro de aire, de las cuales el 43% se realizó en 2010, es decir, el 57% restante se ha realizado en los siguientes cuatro años, destacando que en 2014 sólo se realizaron 22 visitas. A diferencia de lo anterior, en este mismo periodo la autoridad ha sancionado a 32,097 infractores de vehículos automotores. Ahora bien, el monto de las multas impuestas a las

La legislación federal exige que el monitoreo a la calidad del aire se dé a conocer a la ciudadanía; a pesar de ello en el Estado no se publican debidamente los resultados. Podrían solicitarse a través del portal de transparencia gubernamental del gobierno del Estado —con sustento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública—, pero es obligación de la autoridad proporcionarla sin que medie petición de la ciudadanía.

25 Son los casos de ECCO Ciudad, elaborado por la ciudadanía y coordinado por el Municipio de Aguascalientes y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 2013 (ver "Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano. ECCO Ciudad de Aguascalientes", SEMADESU, México, 2013; se puede consultar en <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/ECCO%20AGS%20vfinal.pdf>), y el PEACC, a cargo de expertos coordinados por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA); la página del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (<http://iecc.inecc.gob.mx/peacc.php>) registra que se encuentra en desarrollo pero no su grado de avance ni una fecha probable de su conclusión.

26 De conformidad con la solicitud número 2940 de acceso a la información del gobierno del Estado, se observa que existe mayor vigilancia en las verificaciones vehiculares que a las empresas.

27 El coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista en el Congreso del Estado calificó como arbitrarios los operativos (<http://pagina24.com.mx/local/2015/11/21/desconoce-gilberto-gutierrez-el-esquema-de-la-verificacion-vehicular-carlos-martin-clemente/>). En diferentes medios informativos la ciudadanía ha manifestado su inconformidad respecto del programa de verificación vehicular, sobre todo porque los operativos de revisión de holograma pasan por alto camiones y vehículos que cuentan con él no obstante ser ostensiblemente contaminantes. El programa se considera meramente recaudatorio. A pesar de que la autoridad ha manifestado su necesidad, no ha proporcionado datos que demuestren su eficacia para reducir las emisiones contaminantes.

28 Solicitud de acceso a la información número 2940.

empresas en ese periodo fue de \$2'983,401.83, y el correspondiente a los automovilistas que no han cumplido con su obligación de contar con el holograma de verificación vehicular o por contaminar ostensiblemente, asciende a \$73'710,635.00. Es decir, el programa de verificación vehicular implica una recaudación económica muy superior a la de las visitas de inspección. Sin embargo, no hay elementos que puedan avalar que con la imposición de multas a los conductores se reduzca la emisión de contaminantes —ni que haya reincidencia.

De los municipios aguascalentenses, pocos cuentan con regulación sólida en materia de contaminación atmosférica. La más desarrollada es la de Aguascalientes, sin embargo, en ella se observa

un reflejo de las obligaciones previstas en el ámbito federal. La exigencia del municipio a las empresas de su competencia es igual a la requerida por la autoridad federal (contar con un inventario de emisiones, medirlas, tener un sistema de control, etc.), aunque la cantidad y el tipo de contaminantes sean muy diferentes (una carga muy pesada, por ejemplo, para las rosticerías).

Propuestas

- Establecer el sistema ProAire en los términos de la ley.
- Generar información en materia de calidad del aire y el inventario de GEI, y difundirlos de manera clara y eficaz a la población.
- Concluir el PEACC.
- Buscar el acceso a recursos económicos de carácter internacional.
- Prevenir la pérdida de áreas boscosas dentro de la entidad.
- Establecer en la LPAEA, de manera clara, las facultades de los municipios respecto a las fuentes contaminantes fijas de su competencia.
- Fortalecer a los municipios para la aplicación de este tema (política, gestión y vigilancia), a fin de que los pocos recursos humanos y económicos con los que cuentan sean eficientemente utilizados.
- Establecer mecanismos de vigilancia para atender las denuncias por corrupción en los centros de verificación vehicular.
- Proyectar alternativas de transporte que inhiban el uso del vehículo particular en favor de otro medio.
- Mejorar el transporte público.
- Eliminar la vigencia general de la licencia de funcionamiento y fortalecer las COA.



GESTIÓN DE LOS RESIDUOS



18

Aguascalientes forma parte del Corredor Industrial El Bajío, con un acelerado crecimiento industrial basado principalmente en el sector automotriz —que no sólo implica el establecimiento de empresas como Nissan, también de sus proveedores—. Se espera que en este año lleguen aproximadamente 45 empresas nuevas, por lo que es previsible la generación de una gran cantidad de residuos de todo tipo adicionales a los actuales, muchos de ellos inexistentes hasta hoy en la entidad. Es apremiante que se establezcan políticas públicas adecuadas que nos preparen para las consecuencias ambientales de esta industrialización, con infraestructura, legislación y gestión ambiental convenientes para contener las posibles afectaciones.

En este sentido, existe una crítica importante a la normatividad. Para algunos debiera ser más estricta, incluir como peligrosos residuos que están considerados de manejo especial; otros consideran que existen muchas definiciones de residuos en la legislación estatal, mientras la LGPGIR sólo prevé tres tipos y debemos ajustarnos a dicha clasificación.

A pesar de que el Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Gestión Integral de los Residuos (RMPG) establece que los municipios deben expedir su normatividad en un plazo máximo de ciento ochenta días²⁹, sólo tres la tienen: Aguascalientes, Calvillo y Jesús María. Los dos primeros cuentan además con un reglamento para controlar el funcionamiento de los centros de acopio y almacenamiento de residuos sólidos urbanos. Sin embargo se consideran insuficientes porque en ellos no se promueve el reúso

ni el reciclaje, toda vez que no se indican los mecanismos para poder llevar a cabo ambas actividades.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (RLGP) establece la obligación de los municipios de contar con planes de manejo para los tres tipos de residuos que refiere. Desde el sexenio estatal pasado, el entonces IMAE promovió en los municipios la elaboración de sus planes de manejo de residuos. Al respecto, SEMARNAT³⁰ informa que en 2010 apoyó al gobierno del Estado de Aguascalientes con un monto de 700,000.00 pesos, al municipio de Jesús María con 400,000.00, y al de Calvillo con 300,000.00, para que elaboraran su Programa Municipal de Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (PMPGIR). Se hicieron pero nunca fueron publicados en el POE, por lo que muy pocas personas los conocen. Además, nadie los aplica y las autoridades ni siquiera los consideran como base para una política pública. Una situación grave es que no hay autoridad que directamente pueda sancionar el incumplimiento por la falta de generación de estos documentos de planeación.

De igual manera, no existen diagnósticos que indiquen las procedencias de los residuos, lo que provoca que no puedan establecerse soluciones de fondo. La política en materia de manejo de residuos ha sido mínima, con pocos esfuerzos por buscar alternativas de cumplimiento diferentes a la inspección, y aun ésta es insuficiente considerando la cantidad de inspectores que hay en la PROESPA.

²⁹ Artículo Quinto Transitorio.

³⁰ En <http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/apoyosubsidios/residuos/Documents/Padr%C3%B3n%20de%20Beneficiarios%202010.pdf>; descarga del 17 de septiembre de 2015.

A pesar de que la legislación define qué tipo de residuo corresponde revisar a cada orden de gobierno, para los particulares es muy desgastante acreditar sus obligaciones respecto de cada residuo que genera, ya que en ocasiones debe atender a las tres autoridades, cuando una adecuada coordinación entre ellas simplificaría estos trámites. Convenios de colaboración entre la Federación y el Estado para que éste atraiga el control de la gestión de los microgeneradores de residuos peligrosos³¹, hasta la fecha no se han realizado.

Por otro lado, se observa un problema muy grave para quienes están obligados a contar con un plan de manejo de los residuos de manejo especial (RME). La norma indica que el plan debe valorar los residuos con el fin de proponer alternativas de reuso o reciclaje, debiendo llevar a cabo esta gestión con empresas autorizadas. A pesar de ello, existen muy pocas empresas en el Estado especializadas, por lo tanto es muy difícil encontrar alternativas al relleno sanitario. Las autoridades han hecho poco para atraer o fomentar la creación de estas empresas. En consecuencia, el objetivo de la norma se frustra.

Asimismo, resulta muy desventajoso para los generadores dar cumplimiento a toda la normatividad, en virtud de que en la práctica se les está dejando toda la responsabilidad de la gestión y del manejo. Para disponer de sus residuos deben acudir a los pocos transportistas, centros de acopio, de reuso o reciclaje que cuenten con la autorización por parte de la SEMAE. Además, la autoridad los vigila muy poco. Esto provoca que el control más importante sea a través de los generadores, a quienes se les verifica si cuentan con manifiestos que provengan de empresas autorizadas, en caso contrario, se les sanciona. Por lo tanto, la autoridad debe proporcionar mecanismos para cumplir, así como exigir a los transportistas la autorización correspondiente.

Muchos de los prestadores de servicios de RME no se regularizan. La única presión que pueden tener para hacer dicho trámite es la de los generadores, cuando no los contratan para la prestación del servicio por la falta de autorización. Sin embargo, no siempre funciona.

31 Actualmente, en Aguascalientes se tienen registrados un total de 1,476 generadores, de los cuales el 45% corresponde a microgeneradores. El resto está dividido entre pequeños y grandes. Datos de http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/materiales/residuos/generadores/padron_ags.pdf; descarga del 14 de septiembre de 2015.

Propuestas

- Considerando la industrialización del Estado, implementar acciones preventivas y correctivas de control y manejo adecuado de los residuos.
- Homologar las definiciones de la LPAEA, la LGPGIR y la LGEEPA; o remitir a estas últimas.
- Los municipios deben crear su reglamento y su programa de residuos.
- Buscar que las regulaciones en materia de los residuos del Estado y de los municipios sean innovadoras y se ajusten a las realidades locales.
- Establecer estímulos fiscales para aquellas personas o empresas que tengan generación cero o reduzcan sus residuos.
- Establecer un programa similar a la auditoría ambiental de la PROFEPA, e incluso fomentar la incorporación de programas de autorregulación.
- Actualizar el inventario de generadores, incluyendo los tipos de residuos, volúmenes, formas de manejo y reciclaje.
- Generar datos respecto a la generación y manejo de los residuos en la entidad.
- Promover la implementación de programas de reutilización, reciclaje, reducción, tratamiento, etc., en los diferentes sectores.
- Implementar programas de capacitación en gestión de los residuos para autoridades, prestadores de servicios y generadores, sobre todo cuando haya cambios en las administraciones de gobierno.
- Establecer indicadores de gestión de residuos.
- Dar mayor transparencia y publicidad a la información.
- Exigir a los productores y distribuidores la presentación de sus planes de manejo, a fin de hacerlos responsables de los residuos que generan, incluso de los envases y embalajes.
- Buscar el desarrollo de una conciencia moral que permita entender que los residuos dañan.
- Incrementar la inspección, en especial a los transportistas y centros de acopio de RME, para garantizar que el círculo de cumplimiento en la gestión se complete.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

20

El tema de la participación ciudadana tiene diferentes puntos de abordaje: la, en la que está obligada la autoridad a considerar en los diferentes procedimientos administrativos, la practicada en los consejos consultivos, la motivada por la generación y el acceso a la información, y la denuncia popular.

La LPAEA señala diversos procedimientos de atención a la participación ciudadana. La autoridad está obligada a considerarla y debe promoverla para la elaboración de los ordenamientos ecológicos y la evaluación del impacto ambiental. Desafortunadamente, la forma de convocar a la ciudadanía es débil. Por ejemplo, se convoca a través de las páginas de internet, pero no todos los ciudadanos tienen posibilidad de conectarse a ella, y de aquellos que sí lo tienen, simplemente no todos ingresan a esas páginas. En cuanto a las reuniones, se cita en lugares poco accesibles como el Centro de Educación Ambiental que se ubica en el Cerro del Muerto, un lugar a donde no toda la población puede llegar por la falta de transporte.

Actualmente se están elaborando los ordenamientos ecológicos del Estado y del municipio de Aguascalientes. En ello sólo están participando ciudadanos

por invitación directa, no porque haya una difusión general.

En el caso de la evaluación del impacto ambiental, el proyecto debería divulgarse por lo menos en un periódico de alcance estatal, en un espacio muy visible (muchos proyectos son publicados en la sección de anuncios clasificados) y en la página web de la SEMAE (por el momento no tiene habilitado este servicio). En la actualidad, la difusión se limita a las oficinas de la dependencia, que se encuentran muy lejos del centro de la ciudad y sólo las visita quien realiza gestiones.

La falta de promoción determina una exigua participación de la población. Esto nos lleva a preguntar: ¿quién decide?, ¿a quién se consulta de manera directa?, ¿cómo se pondera la participación ciudadana?, ¿realmente se considera a la población, o las decisiones se toman desde el interés de las autoridades y sólo se invita a la población para cumplir con el requisito?

Existe un interés muy grande por parte de legisladores y autoridades en crear consejos consultivos. Cada orden de gobierno tiene el suyo, incluso en algunos niveles cada dependencia cuenta

con uno. Pero se ha visto poca efectividad en los resultados de sus funciones, que son muchas y muy ambiciosas. Algunas dependen de la información o interés que ponga la autoridad (en este caso la ambiental), así como del esmero de sus integrantes, quienes colaboran gratuitamente en una responsabilidad que no todos asumen de manera comprometida e interesada.

La conformación del Consejo Consultivo Estatal de Gestión Ambiental (CCEGA) y del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Municipio de Aguascalientes (CMMA) está prevista en la LPAEA y en el Código Municipal, respectivamente. Su funcionamiento está encomendado a un reglamento interior que debe ser elaborado con la participación de sus integrantes. Ambos consejos consideran la participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones de educación superior. En algunos casos se prevé la presencia de otras dependencias, sin embargo, los consejos siempre presiden las autoridades ambientales que en sentido estricto establecen su dirección, empezando por la convocatoria a los integrantes. Es decir, no hay una participación independiente que fortalezca la responsabilidad de la ciudadanía para atender los compromisos establecidos en los ordenamientos legales, provocando que las reuniones concluyan con buenas intenciones, sin concretar los objetivos de los consejos de analizar, asesorar, proponer, evaluar y dar seguimiento a la política ambiental. Además, con pocas reuniones resulta casi imposible satisfacer tales encomiendas, y la autoridad casi no convoca —en el caso del CCEGA (según información de la SEMAE) sólo se han reunido tres veces en el lapso de 2011 a 2014, lo que hace

El interés de la población en informar de ilicitudes o daños ecológicos en ocasiones rebasa la capacidad de respuesta institucional; aunque una proporción importante de ellas no compete al interés ambiental —y debe delegarse a otras autoridades—, o surge como venganza entre particulares.

impracticable un plan de trabajo serio. No hay disposiciones que ordenen a las autoridades rendir informes a los consejos ni presentar revisiones periódicas de los acuerdos tomados. Por ello no es posible avanzar ni dar continuidad a lo que ahí se atiende o comenta.

Un aspecto fundamental que podría incrementar la participación ciudadana sería multiplicar los espacios de información. Baste mencionar que la legislación considera muchos sistemas de indicadores (de la calidad del aire, de la generación de residuos, del estado de los recursos naturales, de la vigilancia ambiental, etc.) que deben ser puestos a disposición de la ciudadanía a través de internet. Sin embargo, resulta un triunfo obtener un dato confiable, porque

—en franco incumplimiento a la ley que ordena su disponibilidad— las mediciones están atrasadas, la actualización de las páginas es lenta (algunas señalan su última revisión en 2013), o simplemente porque esa información no existe.

El hecho de que un porcentaje mínimo de la ciudadanía sepa navegar por el internet con fluidez, aumenta esta restricción. Además, lo que fomenta el desinterés es la presentación de la información, que es en gran medida incomprensible por su presentación complicada. La falta de información inhibe la participación, y por el momento se deja a los particulares la iniciativa de obtenerla, cuestión que como vemos es complicada. La autoridad proporciona lo mínimo, ni siquiera lo obligado por la ley; lo hace también cuando un ciudadano plantea la solicitud vía el sistema SISAI INFOMEX. En suma, no hay un interés en hacer pública mucha de la información que debería tenerse. Con la información que da la autoridad no se puede dar seguimiento a los programas, el interesado está básicamente supeditado a seguir el camino que le va

fijando la autoridad, porque tratar de ser innovador es muy difícil y extenuante cuando no se cuenta con la facilidad para obtener la información.

Por lo que respecta a la denuncia popular, hay voces que afirman que la atención a los señalamientos ciudadanos radica en la voluntad de las autoridades, no en el marco jurídico. En su defensa los funcionarios públicos argumentan que muchas de las denuncias no atendidas pertenecen a áreas de competencia fuera de su alcance, y la única alternativa es remitirlas a la autoridad con atribuciones y darles seguimiento hasta su resolución.

Debe agregarse, finalmente, que el interés de la población en informar de ilicitudes o daños ecológicos en ocasiones rebasa la capacidad de respuesta institucional, aunque una proporción importante de ellas no cumple con el interés ambiental —y debe delegarse a otras autoridades—, o surge como venganza entre particulares.

Propuestas

- Analizar los diferentes procedimientos de consulta pública y participación ciudadana previstos en la legislación, a fin de mejorarlos y aplicarlos.
- Generar, transparentar y facilitar el acceso a toda la información.
- Promover la denuncia pública, atenderla e informar claramente al denunciante el estatus de la misma, a fin de aumentar la confianza de la población.
- Respetar la convocatoria y el funcionamiento de los consejos consultivos, a fin de dar mayor peso a sus resoluciones, convirtiéndolos en verdaderos espacios de participación.
- Instituir mecanismos de rendición de cuentas para los consejos consultivos.
- Establecer indicadores reales de atención y solución verdadera de las circunstancias ambientales, dirigidos a la ciudadanía.
- Dar continuidad a los programas con acompañamiento ciudadano.
- Fomentar la participación social y la construcción de ciudadanía.





EDUCACIÓN AMBIENTAL

La LPAEA no ha tenido modificaciones respecto al tema de educación ambiental desde su expedición, a pesar de que se han dado cambios importantes a nivel nacional en este aspecto. Sin embargo, es posible conocer los resultados del instrumento en su estado actual y con base en ellos ajustarlo.

A pesar de la carencia de indicadores precisos, es posible apreciar lo mucho que hace el personal de las áreas educativas ambientales de las entidades, aunque el esfuerzo no se realice por impulso de las propias autoridades educativas. Debe reconocerse el trabajo de los responsables de esas divisiones en las dependencias ambientales estatal y municipales, y sus esfuerzos para desarrollar cursos y actividades de promoción, pero lamentablemente, aún son secciones olvidadas por las directivas, sin reconocimiento por sus logros. Peor todavía es el hecho que la falta de aceptación de la necesidad de un área fortalecida en materia de educación ambiental ha provocado que se les otorgue escaso presupuesto, poco personal, infraestructura deficiente, insuficiente material didáctico, y falta de capacitación. El resultado es una presencia reducida en el exterior —no hay campañas amplias ni intervención en la comunidad.

Los logros —grandes, si tomamos en cuenta el contexto descrito— en educación ambiental en todo el Estado se deben principalmente a la participación de la ciudadanía, que siempre ha aportado su conocimiento cuando se trataba de unir esfuerzos en materia ambiental. Pero también debe insistirse en la gran la-

bor de instrucción y difusión en materia ambiental de los servidores públicos directamente responsables de desarrollar el tema, entre quienes por supuesto hay que incluir a miembros de instituciones de educación ambiental. Con ese esfuerzo conjunto se ha logrado la elaboración de programas de educación ambiental (estatal y en algunos municipales), aunque desafortunadamente no han sido oficializados en el POE, razón por la cual no pueden desplegarse a plenitud.

Propuestas

- Fortalecer el conocimiento de la ciudadanía en los temas ambientales, incluyendo legislación, gestión, programas, etc.
- Implementar programas de capacitación en materia de atmósfera y fortalecer las acciones de prevención de generación de residuos.
- Incluir la educación ambiental en los planes de estudios, lo que implica que se diseñen programas integrales de educación ambiental impulsados y amparados por la Ley General de Educación —involucrando, lógicamente, al Instituto de Educación del Estado de Aguascalientes.
- Promover que desde la familia se eduque para el manejo de los residuos.
- Fomentar la cultura ambiental no sólo en los ámbitos formales (escuelas), sino también en aquellos donde se considere factible (por ejemplo, casas de cultura, centros deportivos, etc.)

JUSTICIA AMBIENTAL

La justicia ambiental se ha convertido en la parte más importante de la gestión ambiental. De nada sirven los esfuerzos en planeación y gestión si no podemos garantizar que quien haga un daño lo repare.

En la configuración del sistema de justicia ambiental debemos considerar a las autoridades administrativas, encargadas de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental; asimismo, se debe examinar cómo los actos administrativos son defendidos en los tribunales. Por lo tanto, el trabajo de las autoridades administrativas ambientales es determinante. De sus diligencias depende de que quien incumpla la legislación sea sancionado. Casi sobra enfatizar, entonces, la necesidad de que las autoridades ajusten su actuación al ámbito legal y cumplan con todos los requisitos de forma y fondo previstos en la ley. Su conducta está regida por los principios del derecho administrativo, deben respetar las garantías de legalidad, audiencia y debido proceso, por mencionar algunos.

Asimismo, resulta crítico que quienes revisan los actos de las autoridades administrativas ambientales, tanto estatales como municipales (en Aguascalientes la Sala Administrativa y Electoral del Supremo Tribunal de Justicia del Estado), sean sensibles al bien jurídico que se protege.

Para las autoridades ambientales, ejercer la actividad de inspección y vigilancia resulta en ocasiones muy difícil de respaldar, sobre todo cuando sus funciones enfrentan situaciones complicadas y deben mantener el respeto de todos los requisitos legales que la normatividad impone, más aún porque el elemento sorpresa resulta ser básico para verificar si una persona o empresa cumple o no. Ello no debe justificar que la actuación apegada a derecho se convierta en un impedimento, por el contrario, la autoridad debe buscar cumplir y mejorar su intervención.

Mucho de esta profesionalización surge de la presión ejercida por los sancionados al impugnar resoluciones en contra. Una autoridad que no es cuestionada sobre su actuación, puede ser que no mejore. La justicia ambiental se va a lograr en la medida en que los particulares cumplan y la autoridad vigile, en su caso sancione y sepa defender sus decisiones apropiadamente.

Desafortunadamente, la mayoría de particulares prefiere esperar que la autoridad los inspeccione para realizar sus quehaceres apegándose a las obligaciones aplicables a su ramo productivo. Esta postura de reacción agrede el derecho social de gozar de un ambiente adecuado. Aún más grave es que la autoridad poco ejerce su actuación como ente vigilante y por ello muchas actividades ilícitas se quedan sin sancionar, o peor, se siguen desarrollando sin cumplir con los requisitos ambientales que permitirían reducir las afectaciones al ambiente.

En la información proporcionada por la PROESPA podemos observar la poca vigilancia que se ejerce, y cómo ésta tiende a ser menor. En 2010 la autoridad realizó un total de 397 inspecciones, mientras que en 2011 sólo 225; en 2012, 320; en 2013, 157, y en el 2014, 221. Sumadas dan un total de 1,320 visitas en cinco años, de las cuales 669 concluyeron con una sanción. De éstas, 72 se impugnaron por la vía del juicio de nulidad ante la Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado, y únicamente 13 fueron confirmadas.

En el caso de los municipios, el panorama tampoco es alentador. Poco se inspecciona y mucho menos se establecen mecanismos para comprobar el cumplimiento ambiental. La vigilancia se concentra en otras materias, como la venta y consumo de bebidas alcohólicas, el horario de los centros nocturnos, etc., sin

embargo, en materia ambiental, principalmente se realiza cuando hay una denuncia de por medio.

Es claro que los programas de inspección son insuficientes, máxime si se considera la magnitud de la actividad económica del Estado³⁴. Además, como se ha visto, no obstante ser bajo el un porcentaje de las resoluciones impugnadas, muchas de ellas no logran que su validez sea confirmada por los tribunales al encontrarse alguna violación a los principios de legalidad. La deficiente actuación de la autoridad obedece en ocasiones a la falta de personal, lo que genera inconsistencias y retrasos en la atención de los procedimientos.

Es necesario fomentar y buscar mecanismos de solución alterna, e incentivar que los particulares cumplan con sus obligaciones. La LPAEA prevé que cuando una obra o actividad se haya iniciado sin contar con la autorización del impacto ambiental, la SEMAE pueda solicitar a la PROESPA un estudio de daño ambiental en el que se indiquen los efectos negativos y las medidas para ser eliminados, controlados o mitigados. Si la obra aún no se concluye, se incluirán los impactos al ambiente que se pueden esperar de continuarla, y la forma de evitarlos, disminuirlos o compensarlos.

Este procedimiento puede ser muy útil pero no se encuentra completamente regulado y puede dar lugar a discrecionalidad de la autoridad o abuso de los particulares. Así, el objetivo preventivo se perdería. Fuera de esta ruta alterna, sólo existe la conciliación de las partes para resolver una denuncia popular sin recurrir a procedimientos largos, si bien no se garantizan resultados completamente satisfactorios para el ambiente.

Por otra parte, es necesario conocer con mayor precisión las causas por las cuales no cumplen los particulares sus obligaciones ambientales de manera ordinaria, sino ante la amenaza de penalidad por infracción. A veces no se trata de negligencia, también puede ocurrir que se encuentre sustento en la ley y en las determinaciones de la misma autoridad. En efecto, la legislación no es clara en su conjunto, hay muchos aspectos en ella que generan incertidumbre y dificultan a los particulares el cumplimiento. Igualmente, algunos procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones son ambiguos. Asimismo, existe una gran cantidad de disposiciones que resultan exageradas para detener las afectaciones al ambiente, y se encuentran acuer-

dos o decretos que no se ajustan a la ley, no cumplen el objetivo o simplemente originan dudas o titubeos. Además, en varios temas existe un holgado margen de discrecionalidad para la autoridad, no se tienen claros sus límites. Esto provoca que los particulares no tengan certeza de cuál va a ser la respuesta al presentar determinada información.

Finalmente, existe una gran cantidad de disposiciones que se convierten en letra muerta al no ser aplicados. La autoridad debe supervisar un enorme número de obligaciones, pero las leyes no consideran las capacidades reales de la autoridad y le imponen cargas imposibles de cumplir. Sirve de claro ejemplo el COTDUVEA que prevé que la autoridad encargada de la vigilancia en las materias que regula sea la PROESPA. Es decir, se le han transferido a la PROESPA facultades en materia de desarrollo urbano, sin aumentar su personal (y ya no hablemos de las necesidades de capacitación) ni su presupuesto, a pesar de que ni siquiera logra atender las cuestiones ambientales para las que fue creada. Darle más funciones asegura mayor rezago.

Propuestas

- Promover esquemas de conciliación para la solución de conflictos entre la autoridad y el infractor; el objetivo es que el interesado pueda seguir con su proyecto, de ser viable de acuerdo con la legislación, y la autoridad pueda establecer medidas compensatorias u otras aplicables para que no se afecte el ambiente.
- Hacer valer las normas para defender el ambiente.
- Incrementar el nivel de inspección y vigilancia.
- Capacitar al personal de inspección y vigilancia ambiental para reducir actuaciones ilegales.

34 De los Censos Económicos 2014 del INEGI (accesibles en la página web <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/default.aspx>) se desprende que Aguascalientes tiene 16 unidades económicas dedicadas a la pesca y acuicultura; 15 a minería; 12 a electricidad, aguas y gas; 336 a la construcción, y 4,678 a la manufactura. Se descartaron las 21,255 unidades dedicadas al comercio, pero ello no implica que muchas de ellas puedan tener obligaciones ambientales del orden estatal. Atendiendo al primer universo, se consideraría un total de 5,057 unidades económicas. Si la PROESPA ha realizado 1,320 visitas de inspección, ha cubierto apenas el 26%, eso si admitiéramos que sólo atendió industria, pero sabemos que las visitas incluyeron temas de protección animal y denuncias fuera de su competencia, entre otras variantes. En este panorama la presencia de la autoridad resulta mínima. Ésta desatiende a una gran cantidad de empresas que posiblemente generan daño al ambiente.



RETOS A LA GESTIÓN AMBIENTAL

De acuerdo con el análisis planteado, podríamos señalar que existen los siguientes retos:

1. Existen normatividad, procedimientos y autoridades definidas, pero no están deteniendo el deterioro ambiental en el Estado.
2. Hay un desfase entre el objetivo de las leyes y las condiciones de actuación de las autoridades encargadas de su aplicación.
3. La legislación ambiental es utópica, porque incluye aspectos cuyo cumplimiento será, en el mejor de los casos, muy lento; en otros, la exigencia es excesiva, sin que se conozcan resultados precisos de esa política.
4. No hay certeza jurídica en algunos temas, como lo son la autorización en materia de impacto ambiental o el verdadero alcance de las áreas prioritarias para la conservación.
5. Hay inconsistencias en varios aspectos de la legislación, que generan duda o sobrerregulación.
6. La ley carece de toda la reglamentación requerida. Esto, en algunos casos, ha resultado ser el primer factor para que la ley sea ineficaz.
7. Las autoridades tienen poco personal y mucho trabajo, sea para contestar peticiones, sea para resolver procedimientos.
8. Existen obligaciones que nunca se vigilan.
9. Hace falta una mayor y mejor coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno.
10. No se ha fomentado la descentralización de la Federación.
11. Existe poca información pública por parte de las autoridades.
12. Las autoridades han desaprovechado la participación de la ciudadanía para mejorar la situación ambiental y han buscado controlarla.
13. Las autoridades y los particulares no cumplen con la ley, en ocasiones hasta deliberadamente —unos porque no tienen personal suficiente, otros porque esperan que la autoridad presione.
14. La situación ambiental que se presenta en el Estado sigue siendo desalentadora, aunque la participación de la ciudadanía sigue presionando para mejorar la calidad de vida en esta materia.
15. No hay procedimientos claros para que la ciudadanía demande a la autoridad el cumplimiento de sus funciones, o en caso contrario la sancione.

RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL

Ya fueron presentadas en cada tema las propuestas específicas salidas de las participaciones en el Foro de Análisis de la Efectividad de la Aplicación de la Legislación Ambiental en el Estado de Aguascalientes, a 15 Años de la expedición de la Ley de Protección Ambiental, por lo que a continuación se mencionan recomendaciones generales:

1. La autoridad debe promover la participación ciudadana a través de las convocatorias que le son obligatorias.
2. La autoridad debe generar y hacer pública la información que le es obligatoria.
3. Fortalecer la inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación a través de un mayor presupuesto, personal y capacitación de las áreas responsables.
4. Firmar convenios de colaboración entre los órdenes de gobierno para, entre otros temas, transferir facultades.
5. Considerar los programas o estudios realizados en otras administraciones, y de ser conveniente mantenerlos y aplicarlos.
6. Reducir los costos de evaluación y autorización de trámites, para incentivar que se realicen.
7. Estimular la capacitación de los servidores públicos en todos los ámbitos.

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

En términos generales, podemos decir que la legislación ambiental estatal es fuerte. En particular, la LPAEA tiene aspectos innovadores. Sin embargo, después de 15 años de su expedición debe ser sometida a una revisión profunda, que procure la mejora de su efectividad, basada en diferentes indicadores. La experiencia compartida por los participantes en el foro mencionado en el apartado anterior, avala las siguientes propuestas de reformas o adiciones a esta legislación.

1. Eliminar aquellas disposiciones inútiles que no se aplican debido a la falta de personal encargado de vigilar o porque las autoridades normativas no las han considerado.
2. Las propuestas de reforma deben atender a la realidad del Estado, a lo que realmente interesa cuidar o proteger en él. No hay que emitir leyes imitando las expedidas por la Federación.
3. El Poder Legislativo debe involucrar en las modificaciones a la ley a las autoridades que van a aplicarla.
4. Hacer una legislación amigable, que fortalezca la alianza “entorno–sociedad–autoridad”.
5. Definir claramente lo que se quiere proteger, para describir con precisión los campos de aplicación de la ley.
6. Establecer con el mayor cuidado y claridad la distribución de competencias entre el Estado y los municipios, sin dejar de atender lo que prevén las leyes generales.
7. Eliminar los principios generales que ya están contenidas en las leyes federales.
8. Incluir disposiciones encaminadas en el sentido de la realidad de las autoridades en su actuación cotidiana, es decir, no generar un gran cúmulo de facultades para una autoridad con poco personal y una gran cantidad de funciones.
9. La redacción concisa y completa es el canal adecuado para que resulte aplicable la ley. La redacción debe ser clara y entendible para los ciudadanos, no sólo para los expertos, los abogados o las autoridades.
10. Establecer mecanismos claros para sancionar a las autoridades que no cumplan con la ley, sea que no emitan un reglamento o un programa, o que no difundan información, etc.

11. Establecer la creación de un plan ambiental a 20, 30 o 40 años. Con base en él determinar la pertinencia de la normatividad existente, y la necesaria a futuro.
12. Reducir los criterios de discrecionalidad de la autoridad para dar mayor certeza jurídica a su actuación.
13. Fortalecer la descentralización a través de la emisión de leyes en las materias a descentralizar, como es el caso de microgeneradores de residuos peligrosos, vida silvestre y recursos forestales.
14. Establecer e implementar un sistema profesional de carrera para los puestos relacionados con el ambiente.
15. Considerar en los presupuestos de las dependencias ambientales el aumento de recursos humanos y financieros.
16. Revisar las legislaciones de desarrollo urbano y ambiental, con el fin de eliminar repetición de autorizaciones, dejando claro el objeto perseguido.
17. Revisar la regulación de la evaluación del impacto ambiental, a efecto de fortalecerlo como instrumento de la política ambiental.
18. Mediante la implementación de instrumentos económicos (por ejemplo dentro del impuesto predial), valorizar el manejo de los residuos para llamar la atención sobre su relevancia y el costo económico que comporta.
19. Revisar la regulación de los consejos consultivos en general, con el fin de ciudadanizarlos más y evitar su dependencia de autoridades ambientales. Considerar los siguientes aspectos:
 - Revisar las funciones del CCEGA; actualmente son muchas y muy ambiciosas; también son organismos muertos porque los consejeros no pueden atender las exigencias.
 - Establecer la evaluación de los consejeros con base en los resultados.
 - Fortalecer las capacidades de participación: que los consejos consultivos sirvan para supervisar y sancionar las decisiones de la autoridad (que le rinda cuentas). Se debe dar mayor peso a los consejos con funciones sustanciales, y exigir que sean tomados en cuenta.
 - Capacitar a los candidatos a consejeros.
 - Prever instrumentos de evaluación y seguimiento de los consejeros, a efecto de que atiendan las encomiendas que se les solicite en el seno del consejo, e incluir amonestaciones en caso de incumplimiento (de ninguna manera multas).
 - Que las autoridades ambientales estatales y municipales, así como los presidentes municipales, presenten regularmente evidencias sobre el avance de los acuerdos tomados en el consejo.
 - Valorar la creación de un observatorio ambiental adicional al consejo.
20. Dotar a las autoridades de seguridad pública con facultades para inspeccionar el maltrato de animal, es en virtud de que de manera paralela suele mezclarse el fenómeno con temas como la posesión de armas, entre otros.
21. Incluir en la Ley de la PROESPA las facultades para atender el maltrato de animales.
22. Que toda la legislación deje de ver a los animales como objetos de apropiación.



CONCLUSIONES

1. Aguascalientes es un estado muy consolidado en el tema ambiental. Cuenta con instituciones fuertes y con una amplia participación de la ciudadanía. Eso le ha permitido avanzar en la protección de sus recursos y en la prevención de los daños que su desarrollo le ha dado. Sin embargo, por lo mismo está sujeto a presiones internas y externas que lo pueden hacer vulnerable. Por ello es indispensable detener el paso para revisar el camino y establecer las líneas a seguir para evitar graves consecuencias en el ambiente.
2. La legislación ambiental ha evolucionado, se ha cruzado con otras materias, como la salud, el ambiente laboral y el desarrollo urbano. Aunque todos estos temas son importantes, su combinación puede provocar la pérdida de los objetivos de la legislación de una o de otra, si no se definen claramente las competencias. Por ejemplo, se ha buscado una clara relación entre la ordenación del ambiente construido y la protección del ambiente natural. Sin embargo, la línea que los divide es tenue, fácil de perderse si no se fijan reglas claras que protejan los bienes de cada uno.
3. A la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes aún le falta por cumplir muchos de los objetivos planteados desde su creación. Los tiempos han cambiado pero las necesidades siguen siendo las mismas. Por ello es urgente fortalecerla, para que sirva de pilar en las acciones que aún no se concretan y son necesarias para brindar a los habitantes del Estado, presentes y futuros, un ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
4. El Poder Ejecutivo debe fortalecer su gestión para controlar la protección ambiental del Estado, ampliando su estructura con el aumento de personal y de presupuesto, y también con la emisión de la reglamentación faltante. Con ello podrá además atraer, por la vía de convenios de colaboración, asuntos que corresponden a la Federación y que por las condiciones de las autoridades federales no son atendidos.

ANEXO

Distribución de competencias en los tres órdenes de gobierno (análisis con base en las legislaciones federal y estatal de Aguascalientes).³⁵

Federación	Estados	Municipios
Instrumentos de la política ambiental		
<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>Plan Estatal del Desarrollo</i>	<i>Plan Municipal de Desarrollo</i>
Programas ambientales y sectoriales		
Ordenamiento ecológico general del territorio y programas específicos de ordenamiento ecológico marino	Ordenamiento ecológico regional	Ordenamiento ecológico local
<p>Evalúa el impacto ambiental de las obras y actividades previstas en el artículo 28 la LGEEPA, que son las materias siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos ➤ Industrias petrolera, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, cementera y eléctrica ➤ Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación 	<p>Evalúa las obras y actividades establecidas en la LPAEA, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales ➤ Obras y actividades en ANP de competencia de la Federación ➤ Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas ➤ Obras o actividades que corresponden a asuntos de competencia federal, que pueden causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente 	<p>La LGEEPA establece que cada municipio puede aplicar los instrumentos que las leyes locales establecen. En este aspecto, indica que participa en la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades estatales, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial. Además, puede evaluar las obras o actividades de competencia federal, que hayan sido transferidas al Estado, siempre y cuando la Federación así lo autorice</p>

30

³⁵ El análisis considera las materias que competen a las autoridades del Estado de Aguascalientes, con base en las leyes generales y la LPAEA. Los cuadros son de autoría propia.

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos y residuos radiactivos ➤ Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración ➤ Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas. ➤ Parques industriales donde se prevee la realización de actividades altamente riesgosas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aquéllas que no son expresamente reservadas a la Federación en los términos de la Ley General, causan o puedan causar deterioro ambiental, rebasan los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación y protección del ambiente ➤ Aquéllas que pretenden realizarse dentro o fuera de los límites de los centros de población, así como aquéllas que se ubican dentro de las ANP de competencia estatal o municipal ➤ Vías estatales y municipales de comunicación ➤ Actividades consideradas riesgosas en los términos de esta Ley ➤ La construcción y operación de instalaciones de acopio, comercialización, tratamiento, reciclado, confinamiento, disposición final y transporte de residuos no peligrosos ➤ Las obras o actividades que pueden causar daños al ambiente, que están reservadas a la Federación, o que se descentralizan a favor del Estado ➤ Industrias automotriz, autopartera, alimenticia y de bebidas, textil, electrónica, mueblera, metal-mecánica, cerámica y artesanal, curtiduría, de la fundición, ladrillera, del vidrio y vitivinícola. ➤ Actividades comerciales, de espectáculos y de servicios consideradas riesgosas. ➤ Fraccionamientos habitacionales ➤ Centrales de abasto ➤ Empresas del sector comercial y servicios no consideradas riesgosas ➤ Aprovechamiento de minerales o sustancias no reservados a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, como rocas o productos de su desintegración y suelo, para la fabricación de materiales para la construcción u ornato ➤ Microempresas industriales de los giros establecidos en el Reglamento <p>Nota: El Estado y la Federación pueden suscribir convenios de descentralización para transferir la facultad al Estado de evaluar algunas obras o actividades que sean competencia federal³⁶</p>	<p>De acuerdo con la LPAEA los municipios no tienen facultades para evaluar el impacto ambiental, y sólo mediante un acuerdo de coordinación podrá evaluar las siguientes obras o actividades que son de competencia estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Obras o actividades que se pretendan desarrollar en las ANP de competencia municipal ➤ Vías municipales de comunicación ➤ Centrales de abastos ➤ Empresas del sector comercial y de servicios no consideradas como riesgosas ➤ Aprovechamientos de materiales pétreos ➤ Instalaciones dedicadas al acopio y comercialización de RSU y RME ➤ Algunas microempresas industriales ➤ Ladrilleras
--	--	---

36 No existe convenio entre la Federación y el Estado de Aguascalientes en esta materia.

	<p>La Federación debe notificar al gobierno local en caso que requiera evaluar las siguientes obras o actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos ➤ Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas ➤ Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros ➤ Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación <p>Lo anterior a efecto de que pueda manifestar lo que considere conveniente en relación con el proyecto a evaluar</p>
Instrumentos económicos	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ La LGEEPA considera instrumentos fiscales, financieros y de mercado ➤ Sobre todo hay fondos ambientales y seguros 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cada entidad debe establecer sus instrumentos. ➤ En el caso de Aguascalientes la LPAEA prevé, entre otros, garantías, fianzas, etc., así como el Fondo Ambiental cuyos recursos serán destinados a diferentes programas de protección al ambiente y de inspección y vigilancia <p>La LPAEA no prevé facultades para los municipios en relación con la creación o manejo de instrumentos económicos, salvo los permisos, las autorizaciones o licencias que le corresponden otorgar</p>
<p>Elaborar programas para la autorregulación y para auditorías ambientales</p> <p>La LPAEA no prevé facultades para los municipios en este aspecto</p>	
<p>32 Emisión y aplicación de normas oficiales mexicanas (NOM)</p>	<p>Vigilar el cumplimiento de las NOM respecto a las materias relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contaminación atmosférica ➤ Residuos no peligrosos ➤ Prevención y control de la contaminación originada por el ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica, y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente <p>Vigilar el cumplimiento de las NOM³⁷ relacionadas con las materias de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevención y control de la contaminación atmosférica ➤ Residuos sólidos ➤ Prevención y control de la contaminación originada por el ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica, y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente

37 La fracción XXV del artículo 10° de la LPAEA prevé tal facultad: “La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las Fracciones III, IV, VI y VII de este artículo”. Sin embargo, de la lectura de tales fracciones no se desprenden materias específicas salvo las relacionadas con el ordenamiento ecológico del territorio. Es importante señalar que dicha fracción reproduce textualmente la fracción XII del artículo 8° de la LGEEPA, artículo donde las fracciones III, IV, VI y VII se refieren a las materias de prevención y control de la contaminación atmosférica, los residuos sólidos, la prevención y control de la contaminación originada por el ruido, las vibraciones, la energía térmica, las radiaciones electromagnéticas lumínicas, los olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, así como a la prevención y al control de la contaminación de las aguas que se descargan en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población. Dicha reproducción implica una falta de concordancia con aquello a lo que hace referencia, lo cual en los hechos podría generar un problema grave para el ejercicio de la competencia municipal.

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población
Instrumentar y aplicar programas de educación ambiental en el ámbito de su territorio		
Protección y aprovechamiento sustentable de recursos		
Establecer y administrar las ANP, siendo sus categorías:	Establecer y administrar áreas naturales protegidas ³⁸ . Para el caso de Aguascalientes, las categorías que indica la LPAEA son las siguientes:	Establecer y administrar áreas naturales protegidas. Para los municipios del Estado de Aguascalientes las categorías son:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reservas de la biosfera ➤ Parques nacionales ➤ Monumentos naturales ➤ Áreas de protección de recursos naturales ➤ Áreas de protección de flora y fauna ➤ Santuarios ➤ Áreas destinadas voluntariamente a la conservación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reserva natural estatal ➤ Área silvestre estatal ➤ Monumento natural ➤ Áreas de gestión de hábitat de especies 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Parques urbanos ➤ Zonas de conservación ecológica de los centros de población
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprovechamiento y preservación de la vida silvestre ➤ Regulación de las especies ferales y exóticas ➤ Unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprovechamiento y regulación de las especies domésticas ➤ Comisión Estatal para el Conocimiento, Conservación y Uso de la Biodiversidad ➤ Áreas prioritarias para la conservación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brindar el servicio público de rastros, así como proteger el ambiente de los efectos derivados de este servicio
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Terrenos forestales ➤ Terrenos preferentemente forestales ➤ Legal procedencia de los recursos forestales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Terrenos diversos a los forestales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Parques, jardines públicos y camellones
Prevención y control de la contaminación generada por:		
La regulación, el control y la vigilancia de los residuos peligrosos, entre los que se encuentran los biológico-infecciosos	La regulación y el control de los residuos de manejo especial	El control de los residuos sólidos urbanos

38 La LGEEPA prevé como categorías de ANP los parques y reservas estatales, y las áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

<ul style="list-style-type: none"> › La regulación de las emisiones a la atmósfera › La vigilancia del cumplimiento de las fuentes fijas. Éstas son las industrias previstas en el artículo 111 Bis de la LGEEPA, y de manera más específica las ramas señaladas en el artículo 17 Bis del RLGEEP 	<ul style="list-style-type: none"> › La vigilancia del cumplimiento por parte de las fuentes fijas de competencia estatal, que están referidas en el artículo 13 del RLPA 	<ul style="list-style-type: none"> › La vigilancia de las fuentes fijas de su competencia: establecimientos mercantiles y de servicios
<ul style="list-style-type: none"> › La regulación del ruido › La vigilancia del cumplimiento por parte de las fuentes fijas, en lo que corresponde a las emisiones a la atmósfera 	<ul style="list-style-type: none"> › La vigilancia del cumplimiento por parte las fuentes fijas, en lo que corresponde a las emisiones a la atmósfera 	<ul style="list-style-type: none"> › La vigilancia del cumplimiento por parte de los establecimientos mercantiles y de servicios
<ul style="list-style-type: none"> › Descargas de aguas residuales cuando se viertan en cuerpos de agua de jurisdicción federal y en el suelo 	<ul style="list-style-type: none"> › Descargas de aguas residuales cuando se viertan en cuerpos de agua estatales o que les hayan sido asignados al Estado 	<ul style="list-style-type: none"> › Descargas de aguas residuales cuando se viertan en cuerpos de agua municipales o que les hayan sido asignados a los municipios, así como en el drenaje
<ul style="list-style-type: none"> › La regulación y la vigilancia de los establecimientos en donde se realicen actividades altamente riesgosas. (Las actividades altamente riesgosas están determinadas con base en las sustancias y la cantidad que manejen los establecimientos)³⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> › La regulación y la vigilancia de las actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas › La LPAEA establece que las actividades deberán ser establecidas en la misma ley y en el reglamento. Sin embargo, la LPAEA nunca ha previsto un listado de actividades y a la fecha no se ha emitido el reglamento correspondiente 	<ul style="list-style-type: none"> › La vigilancia de las actividades desarrolladas por los establecimientos mercantiles y de servicios
Participación social		
<ul style="list-style-type: none"> › La participación de la ciudadanía se considera en diferentes procedimientos, como los relacionados con el establecimiento de la política ambiental, la evaluación del impacto ambiental, la creación de las ANP, etc › La participación a través de consejos consultivos no está previsto en la ley, más bien en acuerdos secretariales 	<ul style="list-style-type: none"> › Al igual que la Federación, se incluye la participación ciudadana en diversos procedimientos; sin embargo, sí prevé la creación del CCEGA y de la CEEA 	<ul style="list-style-type: none"> › El Código del Municipio de Aguascalientes es el único ordenamiento a este nivel que prevé la creación de un consejo de participación ciudadana, el Consejo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

39 La LGEEPA refiere a un reglamento que regule este tipo de actividades, sin embargo no ha sido emitido; existen 2 acuerdos secretariales publicados en el DOF los días 28 de marzo de 1990 y el 4 de mayo de 1992, en los cuales se enlistan como actividades altamente riesgosas las de establecimientos que manejen las sustancias en el estado físico y la cantidad igual o superior a la ahí establecida.

Inspección y vigilancia

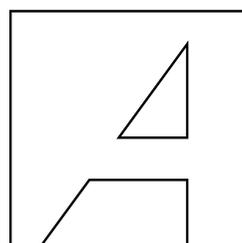
Cada ámbito de gobierno cuenta con facultades para vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental en las materias de su competencia, así como para sancionar el incumplimiento y aplicar medidas correctivas



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANP	Área Natural Protegida.
ARCPS	Acuerdo para la Regulación y Control de los Prestadores de Servicios en Materia de Impacto y Riesgo Ambiental en el Estado de Aguascalientes.
CCEGA	Consejo Consultivo Estatal de Gestión Ambiental.
CDUR	Comité de Desarrollo Urbano y Rural.
CECSBEA	Comisión Estatal de Conservación Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Aguascalientes.
CEEA	Comisión Estatal de Educación Ambiental.
CMMA	Consejo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Municipio de Aguascalientes.
COA	Cédula de operación anual.
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
COTDUVEA	Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.
CPPUR	Comisión Permanente de Planeación Urbana y Rural.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECUSBEA	Estrategia para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Aguascalientes.
GEI	Gases de efecto invernadero.
IMAE	Instituto del Medio Ambiente del Estado de Aguascalientes.
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad, AC.
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
IP	Informe preventivo.
LFDFS	Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable.
LGCC	Ley General de Cambio Climático.
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
LGVS	Ley General de Vida Silvestre.
LPAEA	Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes.
LPDEREA	Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes.
MIA	Manifestación de impacto ambiental.
NOM	Normas oficiales mexicanas.
PEACC	Programa Estatal de Acciones ante el Cambio Climático.
PEOETA	Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Aguascalientes.
PMPGIR	Programa Municipal de Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
POE	Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.
ProAire	Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire.
PROESPA	Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente.
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
RCDU	Reglamento del Comité de Desarrollo Urbano y Rural del Municipio de Aguascalientes.
RLGEE	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
RLGEEP	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
RLGP	Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
RLPA	Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica y Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes.
RME	Residuos de manejo especial.
RMPG	Reglamento de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes en Materia de Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
RSU	Residuos sólidos urbanos.
SEGUOT	Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMADESU	Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Municipio de Aguascalientes.
SEMAE	Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Aguascalientes.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes.
UMA	Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.

KAS Paper



Konrad
Adenauer
Stiftung

En la búsqueda por lograr un ambiente adecuado para el desarrollo de las poblaciones, la ley debe ser la mejor herramienta; y su trascendencia será mayor con su completa aplicación. Por ello, a 15 años de la expedición de la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes, es necesario evaluar qué tan efectiva ha sido en su contenido y en su aplicación para detener el deterioro ambiental.

El estudio que presentamos ahora se basa en la experiencia de los actores que en su desarrollo profesional y personal han tenido que conocer la ley y la forma como se aplica. El objetivo no es dar solamente un análisis descriptivo, también plantear propuestas para establecer normas jurídicas y políticas públicas que garanticen el derecho humano a vivir en un ambiente equilibrado.



Rebeca Castillo Delgadillo es licenciada en derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, y maestra en ciencias jurídicas por la Universidad Panamericana (UP), campus Bonaterra.

En 1992 se incorporó a la unidad jurídica de la recién creada Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y de 2004 a 2012 se desempeñó como subdelegada jurídica de esa misma dependencia en la delegación de Aguascalientes. Fue asesora de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso del Estado de Aguascalientes, y responsable de dictaminar la Ley de Protección Ambiental en 2000.

Ha sido catedrática de diferentes instituciones de educación superior, entre ellas la UAM, la UP y, desde 2010, la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Entiende como parte de su compromiso con el ambiente la difusión del derecho ambiental, por lo que ha sido conferencista en universidades y foros, y ha promovido la impartición de diplomados en el tema. Es coautora del libro Derecho ambiental y del artículo "Gestión ambiental" en la revista Alegatos, ambas publicaciones de la UAM.

Desde febrero de 2012 se desempeña como consultora jurídica, promoviendo entre empresas y particulares el cumplimiento de la legislación ambiental. Asimismo, participa activamente en los órganos de consulta de las dependencias de gobierno para impulsar la impartición de la justicia ambiental.