

**EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO  
URBANO  
(CEDDU)  
Promoción 1997-99**

**La gestión ambiental en el ámbito municipal: dos estudios de caso**

**Tesis que para obtener el grado de  
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS**

**PRESENTA**

**Vicente Ugalde Saldaña**

**Director de Tesis**

**Martha Schteingart**

**Lector de Tesis**

**María del Carmen Carmona Lara**

**Junio, 2000**



## Índice temático.

	Página
Introducción. -----	V
<b>Capítulo I. Aspectos conceptuales.</b>	
1.1 Las relaciones intergubernamentales. -----	1
1.2 El régimen de competencias en el Estado Federal Mexicano. -----	5
1.3 El sistema de facultades concurrentes. -----	7
1.4 La gestión pública. -----	10
<b>Capítulo II. El caso de Guadalcázar, San Luis Potosí.</b>	
2.1 El problema de los residuos peligrosos en México. -----	13
2.2 El contexto municipal de Guadalcázar. -----	14
2.3 Antecedentes del estudio de caso. -----	16
2.4 El conflicto de La Pedrera. -----	24
2.5 La auditoría ambiental y sus repercusiones. -----	27
2.6 Las reacciones a la auditoría. -----	33
2.7 El convenio y sus repercusiones. -----	37
2.8 Aspectos pendientes en el caso de La Pedrera. -----	47
<b>Capítulo III. El caso del área de preservación ecológica en el municipio de Tepetzotlán.</b>	
Estado de México.	
3.1 Tepetzotlán y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. -----	51
3.2 El contexto municipal de Tepetzotlán. -----	52
3.3 Antecedentes del estudio de caso. -----	54
3.4 Los actores y su participación en el conflicto. -----	58
3.5 Aspectos pendientes en el caso de Tepetzotlán. -----	69
<b>Capítulo IV. Síntesis de los casos y conclusiones comparativas.</b>	
4.1 La problemática de los estudios de caso. -----	71
4.2 La participación y competencia de las instancias gubernamentales. --	72
4.3 La concurrencia. -----	84
4.4 Conclusiones comparativas. -----	90
Anexo. -----	94
Bibliografía. -----	96

## **Agradecimientos.**

Al preparar este trabajo he adquirido muchas deudas. Quiero mencionar aquí algunas de ellas. Primeramente, debo expresar mi agradecimiento al Colegio de México, en especial a la profesora Martha Scheteingart por su gentil apoyo y por haber sido una fuente de invaluable consejos. Igualmente, agradezco a la profesora María del Carmen Carmona del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNÁM por sus atenciones y estímulo.

La beca que me otorgó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología me permitió no sólo realizar mis estudios de la Maestría en Estudios Urbanos, sino que además hizo posible la elaboración de gran parte de este trabajo. La conclusión de esta tesis fue realizada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas de donde gracias a la invitación de los profesores Juan Pablo Guerrero y Enrique Cabrero obtuve facilidades y apoyo. A ellos les expreso mi sincero agradecimiento.

No puedo dejar de mencionar a todos aquellos quienes colaboraron en las investigaciones que aquí se presentan. Doy las gracias a quienes accedieron a compartir sus experiencias en el caso de Guadalcázar. Agradezco a Pedro Medellín Milán, Gabriel Quadri de la Torre, Gustavo Carbajal Isunza, Gabriel Guerra Cisneros, Leonel Ramos Torres, Fernando Bejarano, Horacio Sánchez Unzueta, Leonel Serrato y Miguel Muñoz Peredo. Deseo agradecer en forma especial la amable colaboración de la Doctora Angelina Nuñez a quien debo haberme permitido la consulta de sus valiosos archivos.

Debo dar las gracias también a la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental de la cual obtuve material invaluable para la investigación sobre el caso de Tepetzotlán. En particular agradezco al Licenciado Rodolfo Ogarrio por su gentil colaboración. Asimismo estoy en deuda con Luis Octavio Martínez por sus provechosos comentarios sobre las controversias jurídicas de ese caso.

Me resta citar aquí, a mi madre y a mis hermanos a quienes les debo mi más sentida gratitud. Su respaldo, su incondicional apoyo y comprensión han sido el estímulo más importante.

## **Introducción.**

### **1. Objetivos del Estudio.**

La pujanza con la cual el discurso ambientalista ha irrumpido y se ha mantenido en la discusión pública y académica de nuestros días obliga a intentar alguna intromisión en este tema y en su relación con otros tópicos ya arraigados en el debate del México contemporáneo como lo son el federalismo y el municipalismo.

Pensar en la implementación de las políticas implícitas en el discurso ambiental sin considerar la estructura institucional que imponen el sistema federal y la existencia del municipio, puede traer como resultado el conminar la cuestión ambiental a un mero cuerpo retórico plagado de tonos voluntaristas, acusatorios y de advertencia, pero ajeno a toda posibilidad de traducirse en acciones por las que la autoridad pública, en sus diferentes órdenes de gobierno, conduzca la acción de la sociedad.

El eje central de la investigación que aquí se presenta se vincula con la gestión pública en materia de medio ambiente, el federalismo y la institución del municipio. Para tejer la relación entre esos aspectos se analizan dos estudios de caso sirviéndonos del concepto de la ciencia política norteamericana conocido como Relaciones Intergubernamentales (en adelante RIG's) y atendiendo a dos de los factores que más las condicionan: las competencias legales de los tres órdenes de gobierno y la cooperación entre las unidades gubernamentales. Así, las especificidades propiamente científicas de la problemática ambiental no son, en consecuencia, el objeto del estudio que aquí se presenta. Si lo son en cambio, las capacidades y límites que en dicha materia tienen los órganos de los tres órdenes de gobierno, tanto en relación con el ejercicio de sus atribuciones legales, como en cuanto a la coordinación de sus acciones.

La intención de este trabajo es presentar y discutir dos experiencias en las cuales se presume que el diseño de la distribución de competencias en el marco legal, las interacciones que se despliegan entre los órdenes de gobierno y la actuación de agentes de la sociedad civil ocasionan una situación de obstrucción, o incluso de parálisis, en acciones de gestión pública en materia ambiental.

La conveniencia de recurrir a casos que constituyen ejercicios de gestión en materia ambiental radica en las particularidades que dicha materia, es decir la ambiental, presenta en el aspecto de la distribución de competencias, así como en el rubro de la cooperación intergubernamental. En cuanto a la distribución de competencias, esta singularidad consiste

en que en el sistema jurídico mexicano, la materia ambiental y la de asentamientos humanos, -ambas importantes en algunas prácticas de gestión ambiental-, presentan un régimen de "conurrencia" entre los tres órdenes de gobierno. Por su parte, en relación con la cooperación intergubernamental, los casos que serán analizados implican algunos conflictos por intereses económicos y políticos que, al permear en las estructuras gubernamentales, condicionan el comportamiento de los entes públicos involucrados.

En síntesis, en los dos estudios de caso que se presentan, el ejercicio de funciones de los diferentes órdenes de gobierno en asuntos de gestión ambiental ha propiciado tensiones y conflictos ya sea formales, léase legales, o bien informales, léase ausencia de coordinación en las RIG's. Tales casos son, por una parte, el intento de establecer un Confinamiento de Residuos Peligrosos en el Municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí y, por otra parte, el de la modificación de un Plan de Centro de Población Estratégico mediante el cual se creó un área de preservación ecológica en el municipio de Tepetzotlán, Estado de México.

Junto a la pertinencia de las razones expresadas para recurrir específicamente a estos dos casos, también existen algunos inconvenientes. En primer término, al momento de escribir estas líneas, el desenlace de ambos conflictos está en suspenso. Esta situación, aunque no demerita las reflexiones que en cada caso se suscitan, puede poner en controversia los aspectos que en ambos asuntos ha llamado nuestra atención: la obstrucción y, especialmente, la parálisis en la gestión. Por otra parte, aunque en ambos casos se conjugan tres aspectos de capital interés para este trabajo: gestión pública en materia ambiental, federalismo y la institución municipal, existe cierta asimetría en cuanto a la trascendencia e implicaciones de los casos. Mientras que el conflicto de Tepetzotlán es un tanto doméstico, es decir que básicamente se ha ventilado al interior de instancias jurisdiccionales y sin atraer la atención pública, en el conflicto de Guadalcázar los escenarios de la confrontación han ido desde la movilización de la comunidad local, pasando por la prensa nacional e internacional, hasta la conformación de un Panel en los términos del capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Finalmente, otro inconveniente que es preciso mencionar, estriba en que, derivado de las asimetrías propias de los conflictos, existe asimismo una pronunciada desigualdad en las fuentes de información lo que, inevitablemente, conduce a que la presentación de los casos sea en muchos aspectos disímil. Sin embargo, a pesar de estas y otras desventajas implícitas en la selección de estos casos, se pueden extraer algunas conclusiones comparativas relevantes.

El propósito del trabajo es entonces, determinar en ambos casos las razones que propiciaron la obstrucción y parálisis de los proyectos emprendidos en ambos municipios. Para ello, se presentan y discuten argumentos que defienden la idea de que las causas de la obstrucción y parálisis en la gestión ambiental que cada caso presenta, se localizan en la arena de las relaciones intergubernamentales, condicionadas principalmente por la distribución de competencias legales entre los órdenes de gobierno, así como por los conflictos de intereses que se filtran en las agencias de gobierno.

En el caso de la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, el trabajo pretende demostrar que ella presenta serias inconsistencias; no sólo en cuanto constituyen una posibilidad permanente de obstrucción y parálisis en la gestión pública, sino también en relación con el tan llevado y traído discurso de la descentralización. Para el tratamiento de este aspecto jurídico, en aras de contar con un marco conceptual que sirva de referencia a las reflexiones que se presentan, se recurre a la dogmática constitucional mexicana.

Por su parte, al considerar la arena de las relaciones intergubernamentales, el trabajo pretende advertir que ante la ya iniciada descentralización gubernamental, se hace necesario el desarrollo de estructuras y comportamientos encaminados a una adecuada coordinación intergubernamental ya que su ausencia puede conducir a situaciones de obstrucción o parálisis en la gestión pública. En este sentido, para el análisis de los aspectos políticos de la cooperación intergubernamental, más que servirnos de un marco conceptual proveniente de la doctrina en la materia, optamos por una descripción y análisis de los casos, más intuitiva que conceptual, aunque sin ignorar algunas referencias doctrinales.

En suma, analizar la emergencia, naturaleza y acrecentamiento de los conflictos entre los diferentes agentes involucrados en cada caso, tendrá un doble propósito: por una parte, permitirá conocer la forma en que esos conflictos se filtran en las estructuras de gobierno afectando las relaciones intergubernamentales, y por otra, servirá para argumentar que el juego de intereses económicos y políticos constituye, por sí mismo, una variable explicativa en las experiencias de gestión revisadas.

Por último, otra variable que emerge en el desarrollo de los casos y que finalmente pasa a cobrar un importante peso explicativo, se refiere al consenso de la comunidad como elemento necesario para evitar el surgimiento de conflictos políticos o económicos que conduzcan a la parálisis de la gestión ambiental.

## **Desarrollo del trabajo.**

El trabajo consta de cuatro partes. En el capítulo introductorio, se expone una somera discusión en torno a la noción de las relaciones intergubernamentales o federalismo cooperativo, y a la conveniencia de su uso para el análisis de los casos en revisión. Asimismo se discuten los aspectos legales relativos a los regímenes de distribución de competencias, prestando especial atención al sistema de competencias concurrentes, propio de la regulación de los asentamientos humanos y de la materia ambiental. También se exponen las convenciones propias que a lo largo del trabajo regirán el uso del término gestión pública, particularizando sobre la problemática de la gestión municipal. El propósito que se persigue al considerar estos temas es el de aportar las herramientas a partir de las cuales se analizarán las experiencias de gestión presentadas en los dos siguientes capítulos. La intención es articular, en un marco conceptual común a ambos casos, aspectos relativos a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, así como sus relaciones intergubernamentales.

En el segundo capítulo se presentará el caso del Confinamiento de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí y el tercero contendrá la exposición del caso del Plan de Centro de Población Estratégico en el municipio de Tepetzotlán en el Estado de México. En estos dos capítulos, para entender la complejidad de los procesos que en cada caso determinaron los resultados conocidos, fue necesario tener en cuenta que no participaron solamente las variables que se han venido mencionando (competencias legales y actitudes de cooperación en las relaciones intergubernamentales), sino también aquéllas que son propias del contexto económico, político y social tanto local como externo.

En el cuarto y último capítulo del trabajo se destacarán, a partir de las comparaciones entre los casos, aquellos aspectos del sistema de distribución de competencias legales que a nuestro juicio constituyen una permanente amenaza para la obstrucción y parálisis de la gestión municipal.

## **2. Aspectos metodológicos.**

Para el desarrollo de los estudios de caso se considera un marco conceptual común a los casos analizados y en la medida de lo posible, se trata de homogeneizar la información de los mismos para hacerla comparable. Dicha información, se referirá principalmente a tres

aspectos: el contexto general de cada municipio, el marco jurídico de la gestión intentada en cada caso, y los hechos particulares correspondientes a éstos.

Con relación al contexto general de cada municipio, se cubrirá su situación económica, su problemática social y en la medida de lo posible, los aspectos de su dinámica política. Para tal efecto hubo que recurrir a la revisión de censos económicos, así como a entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

En cuanto a los aspectos jurídicos, la información se refiere las materias propias de cada caso (residuos peligrosos para el de Guadalupe, asentamientos humanos para el de Tepotzotlán), tanto de cada municipio como de sus correspondientes entidades federativas; esta información se completa con aquella relativa a las estructuras administrativas abocadas al tratamiento de los casos expuestos. En ambos casos fue necesario revisar, en relación con el aspecto competencial de las estructuras orgánicas, las leyes federales y locales, así como normas oficiales, decretos u otras normas jurídicas en cualquier formato. Cabe aclarar que el tratamiento de la información jurídica es de suma importancia y por ello se hizo una revisión exhaustiva de las normas que conformaron el marco legal del desarrollo de los casos de estudio, tratando de determinar aquellas normas que pudieran constituir elementos paralizantes o en su caso, que facilitasen la gestión pública. En todo caso, la información del análisis jurídico fue complementada con algunos análisis económico-sociales y políticos.

Salvo los trabajos de Blanca Torres (1997), López Farfán (1999) y un reportaje de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1995), no existe bibliografía en torno a los casos estudiados, por lo cual la información sobre los mismos se buscó principalmente en fuentes hemerográficas, en acervos documentales de instituciones gubernamentales (Ayuntamientos, Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Gobiernos estatales) y de no gubernamentales (básicamente Pro San Luis Ecológico y la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental). Ello no significó que las fuentes consultadas hayan aportado toda información deseada. En algunos casos no fue posible acceder a documentos oficiales, fuere por la negativa de las autoridades o bien, por la imposibilidad material de hacer búsquedas exhaustivas. No obstante lo anterior, la información recabada se complementó mediante entrevistas de formato abierto y semiestructurado con informantes clave que tuvieron participación en los procesos relativos a cada caso. A partir de esas fuentes pudieron extraerse las particularidades propias de los conflictos originados por los intereses económicos y políticos implicados en cada caso, lo cual permitió construir los argumentos que explican los resultados en las experiencias de gestión revisadas.

## **Capítulo I. Aspectos conceptuales.**

### **1.1 Las relaciones intergubernamentales.**

El sistema federal, entendido como un arreglo político y jurídico por el cual se unen diversas entidades políticas para dar forma a una entidad superior de alcance nacional, implica la existencia de dos órdenes de gobierno que para el caso mexicano conocemos como el federal y el estatal. Aunado a lo anterior, el municipio, como entidad jurídico-política con personalidad propia que constituye la modalidad fundamental de la división política y administrativa de los estados, se suma como un tercer orden o nivel gubernamental. A su vez, estos tres órdenes de gobierno, presentan una diversificada estructura organizacional. En el caso del orden nacional y el estatal, existen órganos encargados de las funciones legislativa, judicial y administrativa. De hecho, si sólo se considera a los órganos encargados de la función administrativa, ello significa de entrada, enfrentarse a estructuras de gran complejidad y dimensión. Por su parte, en años recientes, debido al crecimiento de los municipios urbanos, es posible asimismo encontrar robustos cuerpos administrativos en sus ayuntamientos. En síntesis, el modelo de República Federal que presenta el Estado Mexicano y la multiplicidad de funciones que ha asumido en el periodo postrevolucionario han provocado la proliferación de organizaciones y dependencias de gobierno cuya necesaria coordinación para el desempeño de sus tareas ha devenido en una complicada tarea.

Más complicado aún se ha tornado ese entendimiento entre unidades gubernamentales, cuando en los años recientes hemos presenciado el advenimiento de manifestaciones de insurgencia cívica y electoral que, además de ocasionar la alternancia política, han propiciado una serie de acciones descentralizadoras que significan que estados y municipios tengan ahora mayores espacios de acción gubernamental en comparación con aquéllos con los que se contaba en los tiempos en que la unicidad del Estado mexicano presentaba una rígida jerarquización y un feroz centralismo.

Aunque las leyes, reglamentos y demás disposiciones del sistema jurídico mexicano establecen la competencia o bien, delimitan el ejercicio del poder y la acción gubernamental de las unidades de los tres órdenes de gobierno, el propio sistema jurídico deja un gran número de lagunas o márgenes de ambigüedad en cuanto a qué le corresponde hacer a la federación, a los estados y a los municipios. De esa manera, cuando se presenta tal ambigüedad, se hace necesario el entendimiento y cooperación entre ellas para alcanzar el

logro de ciertos objetivos. Asimismo, aún cuando en algunos casos, la definición de responsabilidades y poderes de cada orden de gobierno es clara, ello no significa que en ciertas ocasiones la acción coordinada de las unidades de los diferentes órdenes de gobierno permita un mejor desempeño que aquel que se alcanzaría si la acción es aislada.

El tratamiento sistemático de la relación entre las unidades de los diferentes órdenes de gobierno ha venido cobrando fuerza en el tiempo reciente, principalmente entre autores norteamericanos. Bajo diferentes denominaciones, "federalismo cooperativo" o "relaciones intergubernamentales", ha surgido un nuevo campo de estudio que revisa ese fenómeno y del cual tomaremos algunas referencias para analizar los casos que se revisan en este trabajo.<sup>1</sup>

El estudio de las relaciones intergubernamentales se presenta como una útil herramienta para entender y eventualmente transformar las formas de coordinación entre las diferentes unidades y organizaciones de gobierno con el fin de hacerlas más eficientes en el desempeño de sus funciones.

De acuerdo con Robert Agranof la noción de Relaciones Intergubernamentales sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta en 1960 por William Anderson, según la cual las RIG's son un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (Agranof,1997:127). Aunque la definición de Anderson fue inspirada en el sistema norteamericano, donde el concepto apareció en la década de los treinta, la idea es útil para otros sistemas como el mexicano. El concepto se torna más útil aún, si se consideran los desarrollos recientes en torno al estudio de las Relaciones Intergubernamentales, como es el caso del trabajo presentado en la década pasada por Deil Wright, en el cual se hace más comprensible este campo de estudio al señalar cinco de los rasgos más característicos de las Relaciones Intergubernamentales (Wright,1997:71).

En primer término, las Relaciones Intergubernamentales trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el municipal, entre el nivel estatal y el municipal y/o entre las distintas unidades de gobierno municipal. A estas relaciones, Agranof añade aquellas que involucran unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas,

---

<sup>1</sup> Producto de su actividad jurisprudencial, el federalismo norteamericano ha experimentado algunos cambios a lo largo de su historia. Al *National Federalism*, característico de los primeros tiempos de la nación norteamericana, siguió el *Dual Federalism* vigente en la última parte del periodo decimonónico y hasta los años treinta del siglo XX, época a partir del cual se instauró "el federalismo del *New Deal* también conocido como *Cooperative Federalism*, pero además caracterizado en la doctrina como *Intergovernmental Relations* (Alberti, 1986:346).

organizaciones sin ánimo de lucro, y organizaciones “casi no gubernamentales”, que actúan en las fronteras del sector público (Agranof,1997:127).

La segunda característica de las Relaciones Intergubernamentales se refiere al elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Al respecto, Wright (1997:74) sostiene que en sentido estricto, no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.

Tal vez sea el momento justo para establecer una primera convención en cuanto al uso de los términos empleados, específicamente en cuanto a la expresión “unidad gubernamental”. Según el propio Wright (1997:73) la Oficina del Censo de los Estados Unidos ha definido a una unidad gubernamental como “... una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquiera otra unidad gubernamental.” De esta manera, si suscribimos la interpretación y uso que este autor hace de la definición, podremos afirmar que en México el gobierno federal es una unidad gubernamental, que existen 31 unidades gubernamentales estatales y una del Distrito Federal y asimismo, que existen 2427 unidades gubernamentales Municipales.<sup>2</sup>

Un tercer rasgo de las Relaciones Intergubernamentales es el relativo a que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista, al grado de que las preocupaciones centrales de los participantes en las Relaciones Intergubernamentales es la de conseguir que los asuntos salgan adelante, lo que se logra a través de diferentes mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro de un marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores.

Según el cuarto rasgo, todos los funcionarios públicos son, al menos en potencia, participantes en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Los actores implicados proceden tanto de los diferentes niveles territoriales, como de los distintos poderes, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial.

El quinto rasgo, se refiere a que las Relaciones Intergubernamentales se caracterizan por su dimensión política, es decir, por su vinculación con las políticas públicas. Este aspecto se concibe como el conjunto de intenciones y acciones o inacciones de los empleados

---

<sup>2</sup> Esta última cifra está referida al número de municipios existentes en el país al 07 de enero de 2000 de acuerdo al Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.

**públicos, así como las consecuencias de dichas acciones o inacciones. Lo anterior implica una revisión de las interacciones entre los actores de los diferentes órdenes de gobierno que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.**

**En general, tenemos que las Relaciones Intergubernamentales se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades de gobierno. Sin embargo, en lo que concierne a la ejecución de dichas interacciones, la gestión cotidiana de los asuntos entre esas unidades se torna un aspecto de especial importancia, por lo que será necesario considerar otro concepto: la Gestión Intergubernamental. Robert Agranof establece que la Gestión Intergubernamental se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político administrativo (Agranof,1997:145).**

**Por su parte, Wright (1997:611) describe tres atributos consustanciales a la Gestión Intergubernamental. El primer atributo se refiere a la orientación de la Gestión Intergubernamental hacia la resolución de problemas, es decir, un proceso para la acción que permite a los administradores de todos los niveles trabajar de forma constructiva. El segundo atributo que presenta la Gestión Intergubernamental consiste en que es un medio para comprender y actuar en el sistema tal y como es, lo cual supone incluir consideraciones estratégicas acerca de cómo y por qué se producen intercambios para operar en el contexto intergubernamental. Por último, el tercer atributo tiene que ver con el énfasis que esa gestión pone en los contactos y el desarrollo de redes de comunicaciones.**

**Así, en un país como México, debido al desarrollo de complejos entramados de relaciones entre unidades de gobierno, surge la necesidad de prestar atención a las diversas prácticas de relación y gestión intergubernamental para proceder a su análisis y evaluación. En relación con los casos específicos que se consideran en este estudio, desde nuestra perspectiva, las relaciones entre diferentes unidades de gobierno y su gestión son condicionadas en gran medida, por la distribución de competencias legales en materia ambiental y de asentamientos humanos, pero asimismo, por la cooperación o falta de ella entre las diferentes unidades de gobierno implicadas en los casos de estudio.**

**La razón para atender a estos dos aspectos (la distribución de competencias y la cooperación intergubernamental), obedece por una parte a que, luego de una aproximación estrictamente intuitiva a los casos, estos dos aspectos parecían ser los principales factores explicativos de sus respectivos desenlaces. Pero asimismo, enfocar nuestro análisis hacia estas variables se debe a que, como lo sugiere la literatura, existen dos arenas o marcos a través de las cuales las Relaciones Intergubernamentales han sido examinadas en distintos**

países (Agranof, s/f). Dichas arenas son, por una parte, la de las competencias impuestas a los órganos de gobierno por los marcos constitucionales y legales y, por otra, la de los aspectos políticos de las Relaciones Intergubernamentales. De esta manera, es sobre la base de estos dos marcos, que se intenta construir los argumentos explicativos de los casos que aquí se analizan. Es necesario considerar el hecho de que, siendo estos casos de naturaleza ambiental, la cuestión de las competencias legales y de los aspectos políticos de las Relaciones Intergubernamentales presenta rasgos particulares. En el primer caso, esta singularidad es otorgada por la disposición constitucional de la competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y asentamientos humanos; mientras que en el segundo, la particularidad se debe a que, en controversias de tipo ambiental en una comunidad, surge una tensión entre el interés universalista de tipo ambiental y el interés local de decidir sobre su ámbito territorial.

## **1.2 El régimen de competencias en el Estado Federal Mexicano.**

Anteriormente nos hemos referido a que el sistema federal es un arreglo institucional entre diferentes niveles de gobierno; así pues, dicho arreglo supone, en lo político, una distribución de poder, en lo administrativo una distribución de recursos, y en lo jurídico, una distribución de competencias. Esta distribución de competencias se encuentra en la propia Constitución Política y aunque pareciera clara su disposición, al momento de hacer una revisión, se hace evidente su complejidad. Aunque la tarea de tipificar los arreglos competenciales entre los niveles de gobierno resulta difícil, existen esfuerzos por identificar los principios en función de los cuales la Constitución distribuye las competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Carpizo (1979: 252) ha especificado ocho modalidades de distribución de facultades: 1) las atribuidas a la federación; 2) aquéllas atribuidas a las entidades federativas; 3) las prohibidas a la federación; 4) las prohibidas a las entidades federativas; 5) facultades coincidentes; 6) las coexistentes; 7) las de auxilio, y por último; 8) facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la clasificación anterior.

En cuanto a la primera modalidad, ésta se refiere a que aquello que la federación puede realizar se encuentra, o bien enunciado en forma expresa en las facultades mencionadas en el artículo 73 de la Constitución, o bien se deducen de las prohibiciones

establecidas en los artículos 117 y 118 a las entidades federativas.<sup>3</sup> La segunda, acerca de las facultades atribuidas a las entidades federativas, encuentra su referente constitucional en el artículo 124, de acuerdo al cual, lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas. En lo referido a las facultades prohibidas a la federación, que constituye el tercer principio mencionado, Carpizo comenta que es ocioso que se hagan prohibiciones expresas al respecto, pues al no otorgársele facultades a la federación, implícitamente se le prohíben.<sup>4</sup> En lo que toca a las facultades prohibidas a las entidades federativas, el cuarto principio, ese autor comenta que se presentan de dos formas: como prohibiciones absolutas (que es el caso de los actos que jamás pueden realizar las entidades), o bien como prohibiciones relativas (referidas a actos que en principio están vedados a los estados, pero que se podrían realizar con autorización del congreso federal). Las facultades coincidentes a que hace referencia el quinto principio son entonces aquellas que tanto la federación como los estados pueden realizar y que están establecidas en forma amplia y en forma restringida.<sup>5</sup> El principio de las facultades coincidentes establecidas en forma restringida, presenta particular interés para el presente trabajo, toda vez que, como más tarde se comentará, podrían corresponder al caso de la distribución de competencias en materia de protección al ambiente y de protección y restauración del equilibrio ecológico, así como de los asentamientos humanos, el cual ha sido reiteradamente llamado sistema de facultades concurrentes. Los tres últimos principios se refieren a las facultades coexistentes, que son aquellas que en una parte competen a la federación y en otra a las entidades

---

<sup>3</sup> Cabe aquí mencionar la particularidad que presenta la fracción XXX del artículo 73 constitucional, de la que se desprende que la federación tiene facultades implícitas al otorgársele los poderes necesarios para ejercitar las facultades explícitas en las veintinueve fracciones restantes.

<sup>4</sup> Sin embargo, en la propia Carta Magna es posible encontrar una expresión al respecto cuando el párrafo segundo del artículo 24 dispone que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

En forma amplia cuando no se faculta en forma excluyente a la federación o a los estados a expedir las bases o un cierto criterio de división; como se dispone en el caso del párrafo último del artículo 117 de la Constitución cuando establece que "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo". En forma restringida, cuando la facultad se otorga a la federación y a los estados, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un criterio de división de esa facultad. Tal es el caso del artículo 3º cuando establece que: "El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria"; más tarde, el mismo artículo en la fracción VIII establece que: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá leyes necesarias, destinadas a distinguir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."; lo cual es reiterado en el artículo 73 fracción XXV cuando dispone como facultad del Congreso Federal: "Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; ...así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

federativas,<sup>6</sup> de auxilio, en las que una autoridad ayuda a otra por disposición constitucional (artículo 130 de la Constitución) y al hecho de que las modalidades mencionadas pueden sufrir alteraciones mediante la jurisprudencia.

### **1.3 El sistema de facultades concurrentes.**

Algunos autores han discutido la cuestión del sistema de facultades concurrentes. De acuerdo con Tena Ramírez, ellas constituyen una excepción al principio sostenido en el artículo 124 de la constitución (Tena, 1989:119).<sup>7</sup>, y agrega que en el Derecho norteamericano las facultades concurrentes son las que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas, siendo además que tales facultades no están consagradas en la Constitución, sino que se determinan por la jurisprudencia y la doctrina. Partiendo de esta base, ese autor sostiene que el término "concurrentes" es impropio en castellano si se le da el sentido con el cual es usado en el Derecho norteamericano. En castellano ese término supone dos o más acciones que coinciden en el mismo objeto, mientras que en el sentido norteamericano, las facultades concurrentes de la Unión y los estados no llegan a coincidir, sino que el ejercicio de facultades por parte de aquélla, suprime las de cualquier estado. Agrega que en todo caso podría hablarse de que antes de que la federación ejercite una de estas facultades, existe concurrencia entre la facultad en potencia de ésta y la facultad en acto de los estados y que en el sentido castizo del término, el Derecho norteamericano no contempla esta clase de facultades.

Tena se muestra partidario de hablar de facultades coincidentes cuando en referencia a éstas menciona el ejemplo de la fracción XXV del artículo 73 constitucional. Carpizo por su parte, define las facultades concurrentes como aquellas que "no están atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto" (Carpizo. 1979: 255). Es decir, que este autor se está refiriendo a esta clase de facultades más o menos en el sentido al que a propósito de la acepción norteamericana hace referencia Tena Ramírez. Además, ambos juristas se refieren a la conveniencia de este sistema en el sentido de que los estados no pueden estar esperando a

---

<sup>6</sup> Respetando la idea del autor, se podría mencionar aquí como ejemplo la fracción XVII del artículo 73 constitucional que dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad " Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación..."; de donde se desprende, entonces, que las vías locales son competencia de los estados.

que la federación intervenga para satisfacer sus necesidades y deben actuar en tanto aquélla no lo haga. Finalmente, Carpizo se manifiesta en acuerdo con Mario de la Cueva en el sentido de que en México no existen facultades concurrentes (Carpizo, 1979: 255). Esta última afirmación nos interesa particularmente, sobre todo a la luz del sistema de competencias que a propósito de las materias de asentamientos humanos y de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico se han establecido en nuestro sistema jurídico.

En cuanto al sistema de competencias en materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, la legislación mexicana hace referencia a la "conurrencia", otorgándole a esta idea un sentido particular. En materia de asentamientos humanos, el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-C faculta al congreso de la Unión para: "...expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias,..." en la materia, ello además con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de la propia Constitución. En el mismo sentido, el artículo 6º de la Ley General de Asentamientos Humanos dispone que en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población las facultades corresponderán a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios de manera concurrente en el ámbito de su competencia.

Por su parte, la fracción XXIXG del artículo 73 de la Constitución establece que el Congreso tiene facultad "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico". Así, al revisar las facultades que tanto la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) otorgan a los tres órdenes de gobierno, se observa que el sistema de competencias que se establece no es un sistema de facultades concurrentes en el sentido que tanto Carpizo como Tena Ramírez otorgan al término, sino en el sentido castizo de acciones que coinciden en el mismo objeto, por lo que en todo caso estamos en presencia de facultades coincidentes en la terminología de estos autores.<sup>8</sup>

---

Este artículo dispone que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

<sup>8</sup> En efecto, si por ejemplo se revisan los artículos 5o, 7o y 8o de la LGEEPA es posible observar que se presenta una situación similar a la que Carpizo menciona como ejemplo al referirse a las facultades coincidentes en forma restringida, ya que aunque se conceden facultades a los tres niveles de gobierno, la atribución para fijar las bases o criterios de división de esas facultades corresponde al Congreso de la Unión.

Sin embargo, podría en todo caso argumentarse, que de acuerdo a lo expresado en la exposición de motivos de la LGEEPA, se está entendiendo por sistema de concurrencia el establecer los ámbitos de actuación que corresponden a los distintos órdenes de gobierno, reconociendo el principio establecido en el artículo 124 constitucional. En este sentido parece pronunciarse Raúl Brañes, quien dice que el sistema de concurrencia que establece la LGEEPA parte de la distinción entre los asuntos de interés de la Federación (que quedan reservados a ésta) y los demás asuntos que competen a los estados y municipios, conforme a las facultades que esa y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o en participación con la federación en sus respectivas jurisdicciones (Brañes, 1994: 119). Así pues, estaríamos ante el caso de que el término "concurrencia" a que se refiere la Constitución y la ley no corresponden al sentido al que se refieren Tena y Carpizo, sino a otro que, al tiempo que establece facultades coincidentes, se remite asimismo al principio establecido por el artículo 124 constitucional.

La discusión en torno al sentido de ese término, lejos de estar concluida, es reanimada a medida que se abunda en el tema de las facultades específicas, sobre todo en aquéllas que corresponden a los órdenes inferiores de gobierno. Entre las voces que se han alzado para señalar las deficiencias que el sistema de competencias de la LGEEPA y de la LGAH presentan, podemos mencionar dos interesantes opiniones.

En un interesante artículo publicado en 1996 a propósito de las reformas a la LGEEPA, González Márquez expone que esa ley presenta una seria inconsistencia. Luego de analizar el contenido del artículo 4º, ese autor señala que ahí se establecen funciones materialmente legislativas que el sistema de concurrencias fijado en artículo 73 fracción XXIXG no otorga, debido a éste sólo se refiere a funciones administrativas ("El reparto de competencias que propone la nueva LGEEPA es en relación con las facultades de carácter administrativo", González, 1996:50).<sup>9</sup>

Por otra parte, al referirse al régimen de facultades concurrentes de la LGAH, Antonio Azuela reconoce que el significado preciso del régimen de facultades concurrentes aún está lejos de ser definido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia y agrega que la tendencia general respecto del tema está en contra de que cada uno de los tres órdenes de

---

<sup>9</sup>Además de lo mencionado, ese autor sostiene que la ley está equivocada cuando al delimitar facultades entre federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, incluye aquéllas relacionadas con la promoción o coordinación de acciones para atender problemas ambientales entre varios niveles de gobierno. Esto es claro en la fracción XVI del artículo 6º que establece que la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la ley, corresponde a la federación. Ello no implica que los restantes órdenes de gobierno estarán impedidos para promover la participación social, por lo que entonces, resulta ociosa la estipulación, además de que dificulta tipificar el tipo de sistema de competencias que establece la LGEEPA.

gobierno ejerza sus atribuciones ignorando a los demás (Azuela,1998: 71). En referencia al mismo tema, pero hablando de la materia ambiental, este autor afirma que es incorrecto que la LGEEPA determine las competencias de los tres órdenes de gobierno, ya que según su punto de vista, lo que la Constitución autoriza a dicha ley es establecer la concurrencia, es decir, señalar las modalidades del ejercicio de ellas, y no asignar competencias, ya que el propio texto constitucional alude de antemano a las de los niveles de gobierno (Azuela, 1995: 33).

#### **1.4 La gestión pública.**

La intención de incluir algunos comentarios en torno al uso de la expresión “gestión pública”, obedece a que para el desarrollo de este trabajo dicho término interesa tanto en su sentido de “campo del conocimiento”, como en el de “actividad gubernamental”. Los casos que aquí se revisan constituyen ejemplos de acciones de unidades gubernamentales que podrían considerarse como ejemplos de gestión pública, pero por otra parte, este trabajo constituye un ejercicio intelectual que puede inscribirse dentro del campo de estudio de la “Gestión Pública”.

En cuanto al primer sentido de la expresión, de acuerdo con el Diccionario del Español, el término gestión denota un doble significado: por una parte, “acción y efecto de administrar” y por la otra, “cuasi contrato que se origina por el cuidado de intereses ajenos sin mandato de su daño” (Real Academia de la Lengua Española, 1972: 664). De esta manera, la “gestión pública” se refiere a la acción de las unidades gubernamentales, ya sea para la administración de recursos financieros y humanos, o para denotar la acción de gestionar ante alguien –otra unidad gubernamental, por ejemplo- que dará algo. En este orden de ideas, una definición que por su alcance resulta útil para los efectos de este trabajo es la sugerida precisamente por una dependencia del gobierno federal encargada del estudio de los gobiernos municipales y según la cual “la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de recursos humanos, materiales y financieros” (Cedemun- INAP;1988:361).

Sin embargo, en el actual contexto del consenso neoliberal, sobre la base del cual las reformas estatales han plasmado y llevado a efecto una serie de tesis relativas a la organización, alcance, funcionamiento y tamaño del Estado, el concepto en general de la

acción pública está dejando cada vez más el ámbito de lo exclusivamente estatal para aproximarse al de una articulación de acciones entre el Estado y el sector privado. En este tenor, podemos pensar que la idea de la gestión pública comienza a suponer una dinámica en la que las organizaciones públicas son un actor más en un espacio de actuación en el que intervienen más actores y por tanto, la gestión pública pasa a ser entendida como un proceso dinámico de confrontación de proyectos, coordinación de esfuerzos y conflictos entre diversos agentes no sólo públicos sino también sociales y privados. Es decir que, si en un principio, la idea de gestión pública encontraba un único referente en el aparato estatal, ahora trasciende e involucra a la vez a otros actores sociales.<sup>10</sup> En el caso de México, la gestión municipal no ha estado exenta a esta mutación y se percibe un proceso en el que ésta se ha estado abriendo a agentes diversos al estatal.

Una aclaración que conviene traer a consideración, es el hecho de que se pueden usar indistintamente los términos gestión o gerencia pública ya que en última instancia ambas expresiones, aunque la primera deriva de un galicismo y la segunda de un anglicismo, evocan la idea norteamericana de *Public Management*.<sup>11</sup> Aunque se encuentra todavía en sus primeros pasos, la Gestión Pública se ha venido consolidado como campo de estudio. Barry Bozeman (1998) ha coordinado una obra representativa del estado de esta disciplina y en ella es posible encontrar algunas de las problematizaciones más serias respecto de los alcances y problemas de este campo.<sup>12</sup> También es posible encontrar una útil referencia a propósito del concepto de Gestión Pública, de acuerdo al cual "la investigación de la Gestión Pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión pública." (Bozeman,1998:7). En esta dirección, la utilidad estriba en el interés que la disciplina pone en las relaciones interorganizacionales, aspecto que se atenderá con especial interés en los estudios de caso que aquí se presentan.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Cabrero (1999:20) la necesidad de incorporar agentes no gubernamentales en las decisiones públicas ha sido uno de los elementos contextuales que han influido en la conformación del campo de estudio de la gestión o gerencia pública.

<sup>11</sup> Sobre la diferencia e identificación de estas expresiones véase Cabrero (1998:23).

<sup>12</sup> En relación con la definición de la propia disciplina, Bozeman (1998:41) apunta que existen dos enfoques y dos formas de concebirla. Uno que se deriva de la Escuela de Políticas Públicas y al que él denomina "enfoque P" y otro que proviene de la Escuela de Comercio y al que llama "enfoque B". Aunque entre ambos enfoques existen considerables diferencias, Bozeman apuesta por la posibilidad de una síntesis, para lo cual subraya los puntos que son comunes a ambos enfoques y que en este trabajo consideramos suficientes para particularizar a esta disciplina y para subrayar sobre la factibilidad de inscribir este trabajo en ella. Esos puntos son: 1) la preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión externa); 2) respeto a la función de la política en la administración; 3) una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa y; 4) aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.

**Finalmente, con el ánimo de precisar aún más el sentido de la expresión "gestión" o "gerencia" pública procedería retomar el esbozo que de ello hace Cabrero (1999:21) planteando que la Gerencia Pública, como conjunto de métodos de análisis y decisión, surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental y para generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Se trata efectivamente –agrega este autor-, de una orientación que acepta la privatización como una alternativa viable, e incluso en ocasiones deseable, pero siempre y cuando las condiciones de competencia entre agentes genere los niveles de eficiencia requeridos, de tal suerte que las agencias gubernamentales puedan también ser parte del nuevo arreglo y la coexistencia de agentes públicos y privados en competencia sea en muchos casos recomendable.**

## **Capítulo II. El caso de Guadalcázar, San Luis Potosí.**

### **2.1 El problema de los residuos peligrosos en México.**

La capacidad de la infraestructura para el control, manejo y disposición de residuos peligrosos en México está muy por abajo del volumen de residuos generados.<sup>13</sup> Se estima que la capacidad instalada para este tipo de operaciones con residuos peligrosos alcanza apenas a cubrir el 26 por ciento de las 8 millones de toneladas que la industria nacional produce anualmente (CESPEDES, 1998:121).<sup>14</sup> Este déficit, más que derivarse de la falta de interés o desinformación de las autoridades ambientales o de quienes pudieran estar involucrados en este problema, obedece a que, de las iniciativas gubernamentales para promover la inversión privada en infraestructura técnicamente apta para realizar esas tareas, solamente dos de ellas se han logrado, aunque actualmente una ha dejado de funcionar.<sup>15</sup>

Se trata de las instalaciones de CYTRAR, S.A. de C.V. ubicadas en Hermosillo, Sonora, empresa que, aunque había estado funcionando regularmente desde que fue autorizada en 1987, ha dejado de operar debido a que en noviembre de 1998 le fue negada la renovación de una autorización por parte del gobierno local.<sup>16</sup> Por otro lado, actualmente desempeñan con mayor regularidad las tareas de tratamiento, manejo y confinamiento de residuos peligrosos, las instalaciones ubicadas en Mina, Nuevo León, pertenecientes a la empresa Residuos Industriales Multiquim, S. A. (RIMSA).

El problema se agrava más por el hecho de que entre el Distrito Federal y el Estado de México producen aproximadamente el 42 por ciento del total de los residuos peligrosos, siendo que la distancia entre estas entidades y la más cercana de las instalaciones mencionadas es de más de 1000 km., lo que representa un tiempo de transportación aproximado de doce horas (INEGI-SEMARNAP, 1997:320).

---

<sup>13</sup>La fracción XXXII del artículo 3o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente define como Residuos Peligrosos todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente (Semarnap, 1997: 54); asimismo existe un Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos, el cual norma lo relativo a esta materia (Diario Oficial de la Federación, del 25 de noviembre de 1988) y algunas Normas Oficiales Mexicanas relativas a residuos peligrosos.

<sup>14</sup>En 1994 la producción anual de residuos peligrosos se calculaba en 5.3 millones de toneladas (INEGI, 1995-b: 240), ello sugiere un alto nivel de crecimiento en la producción de este tipo de desechos.

<sup>15</sup>La más serie iniciativa de este tipo lo constituye el Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México, 1996-2000. De igual forma, el programa para la creación de los Centros Integrales para el Manejo y Aprovechamiento de los Residuos Industriales (CIMARI's) representa otro importante intento de la autoridad ambiental para atraer inversión privada para la creación de infraestructura ambiental para atender el problema de los residuos peligrosos.

<sup>16</sup>Una breve referencia al caso de estas instalaciones puede encontrarse en CESPEDES, 1998: 127.

El resto de los intentos para establecer sitios aptos donde confinar residuos peligrosos se han detenido. Tal es el caso de las instalaciones de General Cepeda, Coahuila, donde al momento en que la empresa de capital mexicano y norteamericano Servicios Ambientales de México se disponía a iniciar los trabajos de construcción de un Centro Integral para el Manejo y Aprovechamiento de Residuos Industriales, se inició una campaña de oposición encabezada por miembros del Cabildo de General Cepeda que derivó en que el inicio de dichos trabajos se pospusieran.<sup>17</sup> Este es el estado en el que se encuentra la situación hasta el momento. En otros casos, las tentativas por establecer centros para el manejo de residuos industriales peligrosos han sido detenidas por la incertidumbre que los inversionistas han observado ante este tipo de negocios. Así ha sucedido en proyectos de los estados de Puebla, Guanajuato y México, que han sido postergados en espera de que exista una mayor certidumbre en cuanto a este tipo de inversiones, o bien, en los casos de Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz, donde los proyectos han sido cancelados en forma definitiva.

A los anteriores casos, se suma el de un confinamiento cuya construcción ha originado un conflicto entre una empresa, las autoridades municipales, estatales y federales, la comunidad y grupos ecologistas: el caso de La Pedrera en el municipio de Guadalcázar, estado de San Luis Potosí.

## **2.2 El contexto municipal de Guadalcázar.**

### **2.2.1 Aspectos geográficos e históricos.**

El estado de San Luis Potosí se localiza en la altiplanicie central mexicana que es considerada como parte de la zona norte de la República Mexicana. Su territorio de 62 848 kilómetros cuadrados representa el 3.13 por ciento de la superficie del país (Almazán, 1972:9) y su población asciende a 2 200 000 habitantes (INEGI, 1995).

Por su localización geográfica, que le hace colindar con nueve estados de la república, el estado de San Luis Potosí tiene algunas ventajas comparativas para la localización de actividades comerciales e industriales. Esta ventaja se acentúa por el hecho de que en la capital del estado convergen importantes ejes carreteros del país. Ese es el caso de la carretera 57 (México-Piedras Negras) que cruza el estado de sur a norte a través

---

<sup>17</sup>Algunos pormenores del caso del Cimari de General Cepeda pueden encontrarse en Teorema (1998) y en Quinones (1999).

de los municipios de Santa María del Río, Zaragoza, San Luis Potosí, Soledad Diez Gutiérrez, Villa Hidalgo, Guadalcázar, Matehuala y Cedral. Otras importantes carreteras son la 49 que une la ciudad de San Luis Potosí y la de Zacatecas y las carreteras 70 y 110 que unen a la capital potosina con las ciudades de Tampico y Guadalajara, por no mencionar otras que atraviesan el estado en puntos diferentes al de la capital (Almazán, 1972: 147).

En la parte conocida como zona altiplano, específicamente al noroeste del estado, se localiza el municipio de Guadalcázar, el cual tiene una superficie de 3 843 kilómetros cuadrados que representan el 6.168 por ciento del territorio del estado. Colinda al norte con el estado de Nuevo León, al este con el municipio de Ciudad del Maíz y el estado de Tamaulipas, al sur, con el municipio de Cerritos y al oeste con los municipios de Villa Hidalgo y Villa de Guadalupe.

Aunque en el territorio municipal no existen ríos, la precipitación pluvial promedio anual de 780.3 milímetros provoca la ocasional aparición de escurrimientos superficiales. Además, el municipio cuenta con una importante corriente subterránea denominada Guadalcázar-Villa Hidalgo. La temperatura media anual del municipio es de 18.1 grados centígrados.

En abril de 1615, bajo el gobierno de Pedro de Salazar, fueron descubiertas las minas de Guadalcázar. Puesto que este hecho enalteció al gobierno de Salazar, el nombre de éste y el título del virrey Marqués de Guadalcázar, se perpetuaron en el nuevo mineral que pasó a ser conocido como San Pedro de Guadalcázar, cuya fundación oficial data del 2 de marzo de 1620 (Velázquez, 1982: 85).

### 2.2.2 Perfil socioeconómico del municipio.

En Guadalcázar se asientan 110 localidades de las cuales sólo seis sobrepasan los mil habitantes sin llegar a mil quinientos, siendo una de ellas, con igual nombre que el municipio, la cabecera municipal (INEGI, 1995). De 1980 a 1995 la población ha disminuido de 28 357 a 26 974 habitantes, lo cual ha sido principalmente derivado de la migración que éstos realizan a ciudades o a los Estados Unidos en busca de elevar la calidad de vida.

De acuerdo con el censo de población y vivienda de 1990 (INEGI, 1990), por sector de actividad económica, la población económicamente activa, que asciende a 6 500 personas, se distribuye de la siguiente manera: el 60 por ciento en el sector primario, básicamente en la agricultura, ganadería y silvicultura; el 22 por ciento en el sector secundario, principalmente en la minería, la industria manufacturera, la construcción y la

industria eléctrica y el resto en el sector terciario, que para el caso comprende comercio, turismo y servicios .

En este sentido, las actividades del sector primario, principal actividad económica de Guadalcázar en términos del número de personas que se dedican a esta actividad, presentan los siguientes aspectos. En primer término, la agricultura se desarrolla en una superficie de 22 111.787 hectáreas de temporal en su mayoría, cultivándose principalmente maíz, frijol, sorgo, caña de azúcar y forrajes para apoyar a la ganadería. En lo que se refiere a la ganadería, el VII censo agrícola y ganadero revela el predominio del ganado bovino sobre el porcino, ovino y caprino que se presentan en menor cantidad. La actividad silvícola, por su parte, concentra sólo una pequeña parte de la población dedicada a este sector. Pero no obstante el alto número de población dedicada a actividades del sector primario, éstas principalmente están destinadas al autoconsumo y en el mejor de los casos, se comercializan a nivel local. Por su parte, las actividades del sector secundario básicamente se limitan a aquéllas desarrolladas por micro y pequeñas industrias de construcción y a la actividad minera de la extracción del yeso. En cuanto al tercer sector, éste comprende en forma casi exclusiva pequeños establecimientos comerciales de diferentes giros.<sup>18</sup>

En resumen, además de presentar una escasa actividad económica, el municipio de Guadalcázar carece de infraestructura educativa, de salud y comunicación suficiente para crear expectativas en torno a una mejoría en la calidad de vida de sus habitantes.

## **2.3 Antecedentes del estudio de caso.**

### **2.3.1 La estación de transferencia de "La Pedrera".**

En el municipio de Guadalcázar se localiza un valle denominado La Pedrera, en el cual se encuentra un predio de 814 hectáreas perteneciente a la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (en adelante COTERIN). Los hechos que han motivado la controversia aún en litigio comenzaron cuando entre 1989 y 1991 esta empresa depositó en el predio referido 55 000 tambores que contenían 20 500 toneladas de desechos peligrosos así como residuos a granel, confinándolos en tres celdas. Tales desechos presumiblemente fueron generados por industrias metal-mecánicas, automotriz, química, farmacéutica y agroquímica.

---

<sup>18</sup> Fuente: Centro de Desarrollo Municipales de San Luis Potosí.

El depósito de esos desechos se realizó sin el correspondiente permiso de la autoridad y al parecer obedeció a que los propietarios de COTERIN habiendo adquirido compromisos para confinar residuos, ya no tuvieron la posibilidad de almacenarlos en el lugar que la empresa, también de su propiedad, Manejo y Disposición de Desechos Químicos S.A., tenía en el municipio de Mexquitic, S.L.P., el cuál dejó de operar en 1989.<sup>19</sup> Las instalaciones de Manejo y Disposición de Desechos Químicos, S.A., habían sido autorizadas por la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública a principio de la década de los ochenta y al parecer reunían las condiciones que la precaria normatividad de entonces imponía para el caso.<sup>20</sup>

Para la fecha en que COTERIN depositó los desechos en la Pedrera, existía una nueva reglamentación en materia ambiental, así como nuevos órganos de gobierno encargados de su aplicación. En 1988 había aparecido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), de la cuál se derivaron nuevos reglamentos, así como diverso número de normas oficiales mexicanas y otros ordenamientos. Asimismo existían leyes, reglamentos y normas estatales y municipales que complementaban el marco jurídico en materia ambiental. Este marco legal, al otorgar al ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante SEDUE), las facultades relativas al control del manejo de residuos peligrosos, obligó a que COTERIN se enfrentara a un nuevo régimen de procedimientos para la gestión de autorizaciones diferente de aquél que había encontrado una década antes. Asimismo este nuevo marco legal conminaba a la empresa a obtener autorizaciones tanto del gobierno estatal como del municipal.

La fecha exacta en que comenzó el traslado de residuos a La Pedrera se desconoce. López Farfán (1999: 392) por ejemplo, asevera que la recepción de desechos tóxicos comenzó en 1989, en tanto que Torres (1997: 6) y la PROFEPA (1995) afirman que fue durante el verano de 1990. Lo cierto es que la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación de la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, otorgó a COTERIN una autorización para operar una Estación de Transferencia de esos desechos.<sup>21</sup> Dicha

---

<sup>19</sup>Sobre las características del confinamiento de la empresa Manejo y Disposición de Desechos Químicos S.A., véase (Ortiz, 1987).

<sup>20</sup>Esta información se deriva de una entrevista al Coordinador Estatal de Ecología en el periodo 1993-1997. Por otra parte, en materia estrictamente relacionada con lo ambiental, solamente existía la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, misma que dejaba sin regulación muchas áreas de interés de esa materia.

<sup>21</sup>Con anterioridad esta misma dependencia había autorizado en agosto de 1990 la realización de un Proyecto Ejecutivo para un Confinamiento Controlado, autorización que presuponía la idoneidad de las características geohidrológicas y de ubicación del predio. Sin embargo el fundamento de esa idoneidad no pudo ser confiable

autorización, que data del 31 octubre de 1990, se dio en tanto la SEDUE evaluaba la solicitud de la misma empresa para el establecimiento del Confinamiento Controlado (PROFEPA, 1995).

Es importante mencionar que aunque se trata de un mismo predio, la Estación de Transferencia y el Confinamiento controlado son dos instalaciones y por tanto dos figuras diferentes, ya que mientras el confinamiento se destina a la disposición permanente de residuos, la estación de transferencia, por su denominación, hace suponer que sólo los almacena temporalmente.<sup>22</sup> De igual forma, de lo anterior se desprenden dos cuestionamientos que merecen especial atención: por un lado, el hecho de que los desechos hayan comenzado a ser depositados antes de la fecha en que se otorgó tal permiso, lo cuál es reconocido por la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA, 1995), puede interpretarse como un acto en el cuál la autoridad, en lugar de penalizar al transgresor de la ley, lo premia. Por otra parte, la figura de la Estación de Transferencia de residuos no existía ni existe en la legislación, por lo que es cuestionable la legalidad del acto de su autorización por parte de la extinta SEDUE.<sup>23</sup>

Las obras concernientes a la Estación de Transferencia, cuya construcción había sido autorizada, no se llevaron a cabo, debido a lo cual la disposición de los residuos fue inadecuada, lo que aunado a ciertos fenómenos meteorológicos ocasionó que, por una parte, se dieran filtraciones de fluidos tóxicos, al tiempo que las lluvias arrastraran parte de esos residuos a un estanque de agua del cuál se surtían los habitantes del poblado denominado El Huizache.

Lo anterior trajo como consecuencia, primero, descontento y desconfianza, y posteriormente, la emergencia de una oposición a la Estación de Transferencia y al Confinamiento por parte de los habitantes de la región. Una de las primeras muestras de esta oposición fue la carta del 9 de febrero de 1991 que los presidentes municipales de la zona altiplano suscribieron en apoyo al presidente municipal de Guadalcázar manifestando

---

toda vez que la Manifestación de Impacto Ambiental del Confinamiento se presentó hasta el 7 de octubre del siguiente año.

<sup>22</sup>El Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos publicada el 25 de noviembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación se refiere en su artículo 3o. al Confinamiento Controlado como "la obra de ingeniería para la disposición final de residuos peligrosos, que garanticen su aislamiento definitivo"; en tanto que no hace referencia alguna a la Estación de Transferencia.

<sup>23</sup>El Oficio No. 411-7180 del 31 de octubre de 1990 en el que la Dirección General de Prevención y Control a la Contaminación Ambiental de la SEDUE autoriza a COTERIN únicamente la construcción de la Estación de Transferencia no presenta fundamento legal alguno de la autorización y en cambio, sólo motiva ese acto en el hecho de que la dependencia considera que el sitio reúne condiciones para ese fin. Asimismo en el oficio únicamente se recomienda a COTERIN que en cuanto al manejo de los residuos en la Estación se apegue al marco legal.

su inconformidad a la instalación de un confinamiento de desechos industriales en La Pedrera.

Posteriormente, el presidente municipal de Guadalcázar acudió en auxilio a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (en adelante UASLP) con la finalidad de que ésta le proporcionara un panorama más preciso y extenso de los problemas que las instalaciones pudieran acarrear a la región. En respuesta a esta petición, se verificaron dos importantes evaluaciones. La primera de ellas consistió en un estudio geológico de la zona de la Pedrera, en el cuál se establece que debido a que el lugar se ubica dentro de una unidad paleogeográfica denominada Valles-San Luis, es poco recomendable el depósito de residuos peligrosos. Se menciona además, que los suelos de la región que forman parte de una zona de recarga de acuíferos de otras regiones del estado, presentan un importante grado de permeabilidad. Este estudio fue realizado por el Ingeniero Sergio Alemán, investigador de la Facultad de Ingeniería de la UASLP. La segunda evaluación fue aportada por el Doctor Fernando Díaz Barriga del Departamento de Toxicología de la Facultad de Medicina de la UASLP, quién luego de realizar estudios a trabajadores de la Estación de Transferencia, concluyó que aquellos que habían laborado sin protección mostraban un incremento en las aberraciones de sus cromosomas, así como un elevado nivel de arsénico en la orina y el cabello (López, 1999: 393).

Además de lo adverso que hacían ver el panorama los estudios realizados por los investigadores de la UASLP, ciertos hechos y situaciones desencadenaron la clausura de la Estación el 25 de septiembre de 1991 por parte de la SEDUE. Al respecto, algunas referencias señalan que el flujo de desechos tóxicos hacia el lugar no cesó sino hasta el 24 de septiembre de ese año, cuando un grupo de aproximadamente 200 ciudadanos bloqueó la entrada a La Pedrera para impedir la entrada a 20 vehículos que transportaban desechos, lo cuál motivó la inmediatez de la intervención de la autoridad (López, 1999:394). Asimismo constituyó un importante motivo para la clausura el hecho de que además de la inexistencia de las instalaciones de la Estación de Transferencia, COTERIN no había obtenido ninguna otra autorización para la misma, ya fuera del gobierno estatal o de la autoridad municipal, como son la licencia de uso del suelo y de construcción respectivamente. De conformidad con el Código Ecológico y Urbano del Estado de San Luis Potosí, corresponde al ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el otorgar la licencia de uso del suelo. El mismo ordenamiento dispone que corresponde al Ayuntamiento otorgar la licencia de construcción. López Farfán (1999: 394) sostiene que COTERIN había solicitado en diversas ocasiones esta última, pero que le fue negada.

Para la clausura no se implementó ninguna medida inmediata de protección ambiental. De hecho, no fue sino hasta 1992 en que los desechos fueron cubiertos con una capa de tierra y posteriormente en 1994, por orden de la delegación estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante PROFEPA), cuando se les cubrió con una cubierta plástica y de arcilla.

### 2.3.2 La autorización del Confinamiento de Residuos Peligrosos.

En tanto se resolvía el problema ocasionado por la inadecuada disposición de los residuos en la Estación de Transferencia, el 10 de agosto de 1993 el Instituto Nacional de Ecología otorgó a COTERIN la autorización para operar el Confinamiento controlado de desechos peligrosos en La Pedrera. Días antes, el 11 de mayo de ese año el gobierno del Estado le había concedido a la empresa la licencia del uso del suelo para el mismo fin. Sin embargo, aunque COTERIN ya contaba con la autorización de los gobiernos federal y estatal, hasta entonces no había tramitado la licencia municipal de construcción.<sup>24</sup>

De esta manera, el hecho de que se requieran autorizaciones de los tres órdenes de gobierno para establecer un confinamiento de esta naturaleza da lugar a situaciones que merecen alguna consideración. En primer lugar, parece emerger una tensión entre el interés nacional de tipo ambientalista que motiva la intervención del gobierno federal y el interés local que, basado en el discurso de la autonomía, busca resolver los asuntos de su ámbito territorial. Esa tensión se deriva a su vez, de las facultades legales que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) da a la federación para intervenir en lo local, en contra de aquéllas que la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) y las leyes locales otorgan a los municipios respecto a la planeación y el control del desarrollo urbano. En segundo lugar, surge el cuestionamiento en torno a la constitucionalidad de la ley de San Luis Potosí que otorga al ejecutivo estatal la facultad de expedir la licencia de uso del suelo.<sup>25</sup> Este aspecto de naturaleza constitucional se evidencia cuando al revisar las legislaciones de otras entidades federativas, se descubre que la

---

<sup>24</sup>El Código Ecológico y Urbano del Estado de San Luis Potosí vigente desde junio de 1990 dispone en su artículo 74 que toda edificación requiere de la licencia municipal de construcción y faculta en el numeral 13 a los Ayuntamientos a otorgarla, en tanto que el artículo 104 de ese ordenamiento establece como sanciones que pueden ser aplicables por el Ayuntamiento respectivo, la clausura provisional o definitiva, total o parcial de la construcción, instalación, explotación u obra, así como la demolición total o parcial de éstas. Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, vigente desde mayo de 1997 señala en su artículo 46 como una facultad del presidente el expedir o negar licencias para la construcción, mientras que en el artículo 124 establece como una sanción la suspensión temporal o cancelación de permiso o licencia (San Luis Potosí, 1997).

<sup>25</sup>El mencionado Código Ecológico y Urbano del estado otorga en el artículo 12 a la administración pública estatal la facultad de otorgar licencias estatales de uso del suelo (San Luis Potosí, 1997).

mayoría de las interpretaciones en torno al artículo 115 constitucional sugieren que esa facultad corresponde a los ayuntamientos.<sup>26</sup> Y por último, de ser acertada la interpretación que el legislativo de San Luis Potosí ha dado al artículo 115 constitucional, aparece entonces un conflicto de leyes entre la ley local y la LGAH, ya que la primera expresamente otorga la facultad sobre los usos del suelo al estado y la segunda al municipio.

Los hechos que hasta ese momento se habían verificado, propiciaron el acrecentamiento de la oposición por parte de los habitantes del municipio al establecimiento, tanto hacia la Estación de Transferencia como al Confinamiento. Además, se puede detectar la presencia de un conflicto de intereses entre los siguientes agentes: por un lado, los opositores al establecimiento de los depósitos y por otro lado, la empresa COTERIN. En tal conflicto entrarían a jugar un papel importante las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como algunas organizaciones no gubernamentales como es el caso de Greenpeace y Pro San Luis Ecológico.

### 2.3.3 Metalclad.

En septiembre de 1993, días después de que el INE otorgó la licencia para operar el Confinamiento a COTERIN, el 94 por ciento de las acciones de ésta fueron adquiridos por Metalclad Corporation Ecosistemas del Potosí, S.A. de C.V.<sup>27</sup>

Metalclad Corporation es una empresa de estadounidense fundada en 1933 y cuya actividad preponderante y casi exclusiva ha sido el procesamiento de asbestos. Tiene el principal asiento de sus negocios en Los Angeles, California y desde 1990 realiza operaciones en México. En Estados Unidos, esta corporación tiene dos subsidiarias: Metalclad Insulation, Inc. y Metalclad Environmental, Inc. En México, aunque su estructura corporativa ha cambiado en años recientes, en principio Metalclad operó a través del *holding* Ecosistemas Nacionales, S. A. (en adelante ECONSA), mismo que estaba constituido por las subsidiarias Ecosistemas del Potosí (empresa que prácticamente dueña de COTERIN está dedicada al confinamiento de la Pedrera denominado "El Confin"), Química Omega (empresa que operaría la colección de desechos peligrosos para su reutilización como combustible

---

<sup>26</sup>En virtud de la reforma al artículo 115 constitucional de diciembre de 1999, se establece como una facultad excluyente de los Ayuntamientos el formular, aprobar y administrar la zonificación en su territorio. Ello sugiere que el Código Ecológico y Urbano de San Luis Potosí contiene disposiciones anticonstitucionales.

<sup>27</sup>Escrito No. ESP-94-001 de fecha 17 de marzo de 1994 de Grant S. Kesler presidente de Metalclad al Ingeniero José Luis Calderón subprocurador de la PROFEPA. En relación con esta transacción, cabe mencionar que forma parte de una larga secuela de actos legalmente irregulares que han acompañado al conflicto de La Pedrera, de los cuales algunos fueron subsanados, pero otros aún se ventilan en los órganos de la procuración de justicia federal.

alternativo en hornos de cemento), Consultoría ambiental Total S. A. (CATSA) y finalmente, un incinerador de residuos peligrosos que hasta 1995 no dejaba de ser un proyecto.<sup>28</sup>

Con la construcción del confinamiento de la Pedrera con capacidad para almacenar 360 000 toneladas de desechos anualmente, Metalclad esperaba acaparar una parte muy importante del naciente mercado del tratamiento y disposición de los desechos peligrosos en México. De acuerdo con los autores del Dictamen a la Auditoría Ambiental,<sup>29</sup> Metalclad pretendía obtener cuantiosos beneficios bajo el llamado que en el Contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el gobierno mexicano ha venido haciendo a la inversión extranjera. La intención de Metalclad, según este Dictamen, era que Ecosistemas del Potosí operara el confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera por un periodo de 25 años, plazo en el cual pretende confinar de 10 000 a 14 000 toneladas mensualmente. Las expectativas que al respecto había proyectado Metalclad le llevaron a cotizar en la bolsa de valores captando dinero de inversionistas tanto norteamericanos como europeos, lo que, debido al resultado que hasta ahora se tiene en el desarrollo de los eventos de La Pedrera, constituye una agravante del conflicto.

El hecho de la compra de acciones por parte de la corporación americana a COTERIN es significativo, toda vez que aun cuando Metalclad se convierte en el accionista mayoritario de COTERIN, es a esta última persona moral, a quien han sido otorgadas las autorizaciones mencionadas. Pero por otra parte, resulta polémico que siendo COTERIN, de acuerdo al lugar de su conformación y operación, una empresa mexicana, haya motivado una controversia internacional cuya resolución ha sido sometida a un Panel constituido de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La aparente contradicción en cuanto al por qué de la conformación de un Panel para la resolución del conflicto de La Pedrera se resuelve por algunas disposiciones del capítulo 11 del acuerdo comercial mencionado. El artículo 1115 y subsecuentes del Tratado de Libre Comercio que versan sobre la solución de controversias entre una Parte y un inversionista

---

<sup>28</sup>De acuerdo con Javier Guerra, presidente de ECONSA, algunas de las subsidiarias de ese *holding* no llegaron a realizar formalmente operaciones comerciales. Asimismo, además de las mencionadas, existieron otras subsidiarias como Ecosistemas El Llano, enfocada al establecimiento de un confinamiento de desechos tóxicos en el municipio de ese nombre ubicado en el estado de Aguascalientes, pero que aunque contaba con todas las autorizaciones fue detenido por Metalclad-ECONSA ante la politizada oposición local y el incierto panorama que ello presentaba a sus inversiones. Asimismo la empresa decidió suspender sus proyectos por establecer confinamientos en los estados de Puebla y México (Quinones, 1999).

<sup>29</sup>El Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia es un documento coordinado por la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Guerrero, Greenpeace México, A.C. y Pro San Luis Ecológico, A.C., en el cual algunos de los opositores a la Estación de Transferencia y al Confinamiento en Guadalcazar manifiestan sus objeciones a la Auditoría Ambiental promovida por Metalclad y sobre el cual se hace referencia en este trabajo más adelante. Véase: Universidad Autónoma de Guerrero (UAG), Escuela Regional de Ciencias de la Tierra, 1995: 17.

de otra Parte, contemplan el supuesto bajo el cual es posible ubicar el caso de la Pedrera donde Metalclad Corporation se presenta como inversionista de una Parte (es decir, Estados Unidos que es un país miembro del acuerdo comercial), en tanto que México funge como la otra Parte (México, 1997:398-417).<sup>30</sup> Así entonces, queda abierta la posibilidad de que, aun cuando COTERIN sea una empresa mexicana, al ser el 94 por ciento de su capital originario de otro de los países (partes) miembros del acuerdo, el conflicto entre ésta y el Estado Mexicano pueda dar lugar a un mecanismo de resolución de conformidad al propio tratado.

También en 1993, particularmente desde el mes de mayo, una nueva administración estatal, diferente a la que había otorgado la licencia de uso del suelo, entró en funciones. Aunque en un principio el nuevo gobierno agradeció a Metalclad el hecho de interesarse en participar en acciones de control y protección ambiental en el Estado, asimismo advirtió a la empresa que el ejecutivo estatal apoyaría los proyectos de esa naturaleza siempre que cumplieran con la normatividad ambiental de los diferentes niveles de gobierno y que se respetasen los intereses de la comunidad.<sup>31</sup> Esta actitud de mesurada aceptación hacia Metalclad se modificó rápidamente al grado de que el ejecutivo estatal llegó a constituir el principal apoyo al Ayuntamiento de Guadalcázar en su oposición al establecimiento del Confinamiento. El cambio de actitud por parte del titular del ejecutivo estatal puede encontrar explicación en los siguientes factores. Por una parte, si bien es cierto que la nueva administración apoyaba una política promotora de infraestructura ambiental en la región,<sup>32</sup> de igual forma, su proyecto de gobierno prestaba especial cuidado a una política ambiental integral y como parte de ello se planteaba el estudiar y resolver la situación de los confinamientos de Mexquitic y Guadalcázar.<sup>33</sup> Por otro lado, los testimonios de la prensa local sugieren que para el periodo previo a las elecciones de 1993 la oposición al establecimiento del Confinamiento había trascendido la dimensión local. De hecho el candidato vencedor en la elección para el gobierno estatal había manifestado que si la oposición de la sociedad de Guadalcázar continuaba, él apoyaría esa decisión. De esta manera, el contacto entre el nuevo titular del ejecutivo estatal con los representantes de Metalclad, difícilmente pueden interpretarse como una aprobación por parte de la autoridad estatal hacia la intervención de Metalclad en la Pedrera, sino más bien como una

---

<sup>30</sup> De conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte el término "Parte" hace referencia a cualquiera de los tres países miembros del acuerdo.

<sup>31</sup> Carta del Gobernador Horacio Sánchez Unzueta al Sr. Grant S. Kesler, Presidente de Metalclad Corporation del 11 de junio de 1993.

<sup>32</sup> Como parte de las acciones y estrategias en materia de industria, en el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 la administración estatal se había propuesto promover la prestación de algunos servicios a la industria, entre los que se mencionaba la disposición de desechos industriales (San Luis Potosí, 1993f: 37).

manifestación de cortesía hacia la inversión extranjera. En referencia a este particular asunto, el entonces titular del ejecutivo del estado manifiesta que al inicio de su administración desconocía el interés de la empresa de invertir en La Pedrera, asunto que ya acarrearía conflictos y que más bien, la empresa sólo había manifestado su intención de invertir en el Estado.<sup>34</sup> A finales de ese año, la Coordinación Estatal de Ecología solicitó a la autoridad federal reconsiderar el otorgamiento de la autorización para operar el Confinamiento.<sup>35</sup>

La situación anteriormente descrita no presentó grandes modificaciones en lo que restaba de 1993 y durante el siguiente año. Lo que sí ocurrió, fue una importante movilización por parte de los actores involucrados en el conflicto. Cada uno de ellos desarrolló sus estrategias e implementó diferentes acciones para enfrentar el problema.

La estrategia de Metalclad, que para entonces era accionista mayoritario de COTERIN, consistió en reconocer el peligro que representaban los residuos dispuestos en la Estación de Transferencia, pero imputando al mismo tiempo la responsabilidad de este hecho a la empresa COTERIN previa a su participación en su capital social. No obstante lo anterior, la corporación se mostraba dispuesta a hacer el gasto necesario para el tratamiento de dichos residuos.<sup>36</sup> Otra parte de la estrategia de la empresa se tradujo en una abundante cantidad de desplegados periodísticos a favor del Confinamiento, así como propaganda en este mismo sentido entre los habitantes del municipio de Guadalcázar.

## **2.4 El conflicto.**

El ayuntamiento de Guadalcázar por su parte, luego de las gestiones anteriormente descritas, y ante el desarrollo del conflicto, procedió a nombrar un regidor de ecología para que diera seguimiento al caso y atendiera a la población en asuntos relacionados al mismo. López (1999: 396) menciona que a partir del nombramiento del regidor de ecología se dio lugar a un trabajo más organizado, en el cual participaron habitantes de la zona, así como 54 de los 56 comisariados ejidales del municipio y otros presidentes municipales de la región. Con esta opinión coincide Leonel Ramos, quién afirma que aunque la oposición de la

---

<sup>33</sup> Véase el apartado relativo a Ecología y Medio Ambiente del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 (San Luis Potosí, 1993:62).

<sup>34</sup> Información derivada de la entrevista al Gobernador del Estado en el periodo 1993-1997 Horacio Sánchez Unzueta.

<sup>35</sup> Información obtenida en entrevista a Pedro Medellín Milán, Coordinador Estatal de Ecología del periodo 1993-1997.

comunidad a la instalación del confinamiento y de la Estación de Transferencia surgió desde la administración municipal de Salomón Ávila Pérez (1989-1991), fue en el periodo de Juan Carrera cuando esa oposición se exacerbó, siendo que el momento cuando la oposición a la empresa se mostró mejor organizada, fue cuando el liderazgo de las movilizaciones estuvo a cargo de Hermilo Méndez, regidor de Ecología de esa administración, llegándose incluso a clausurar las instalaciones.<sup>37</sup>

En relación con el ejecutivo estatal su actuación fue y sigue siendo objeto de algunos cuestionamientos. Como se ha mencionado, esta administración entró en funciones en mayo de 1993. En ese momento, no sólo heredaba el problema de la Estación de Transferencia y el muy controvertido otorgamiento de la licencia de uso de suelo por su predecesor días antes del cambio de poderes, sino que además heredaba la tarea de gobernar un estado que recientemente había estado sometido a agitaciones políticas. La complejidad de la dinámica política estatal se agudizó cuando en octubre de 1991 el entonces gobernador constitucional Fausto Zapata Loredó renunció a su cargo a quince días de haber tomado el poder debido a la resistencia civil dirigida por el activista opositor Salvador Nava Martínez. A este acontecimiento siguieron el paso de dos efímeras administraciones interinas encabezadas por Gonzalo Martínez Corbalá y Teófilo Torres Corzo (este último apenas duró 7 meses en el encargo y otorgó la mencionada licencia de uso del suelo para el Confinamiento controlado).

Así pues, la administración que recién había comenzado en mayo de 1993 y que fue encabezada por Horacio Sánchez Unzueta enfrentó la complicada situación política derivada de los hechos mencionados y en consecuencia, debió emprender la tarea de fortalecer a las instituciones locales entonces debilitadas por la inestabilidad política de su pasado reciente. No obstante que el incontrovertible argumento de los votos daba legitimidad a la administración entrante, los grupos opositores habían mostrado un eficaz dominio de la resistencia civil. De esta manera, además de devolver fuerza y credibilidad a las instituciones, el gobierno estatal debía conducirse cuidadosamente con respecto a las pretensiones de los grupos sociales y políticos tanto simpatizantes como opositores.

La comunidad de Guadalcázar, que había venido oponiéndose a la instalación del Confinamiento, había obtenido la promesa del respaldo a su decisión por parte de quien encabezaba la nueva administración estatal. Así, la existencia de un compromiso político en cuanto a la oposición al confinamiento se confrontaba con la intención del proyecto de

---

<sup>36</sup>Esta actitud por parte de Metalclad es descrita por Eduardo López Farfán (1999: 395) y se corrobora por el escrito de fecha 17 de marzo de 1994 que Grant S. Kesler presidente de Metalclad dirigió al Ingeniero José Luis Calderón Subprocurador de la PROFEPA.

<sup>37</sup>Entrevista con Leonel Ramos Torres, Presidente Municipal de Guadalcázar 1995-1997.

**Metalclad en la Pedrera. A esta clara polarización de intereses entre inversionistas y comunidad de Guadalcázar vendría a sumarse la actuación de algunos grupos sociales y políticos estatales, principalmente en apoyo del bando opositor al Confinamiento.**

**Uno de estos grupos fue la organización no gubernamental Pro San Luis Ecológico, agrupación que de alguna manera se derivó de uno de los contrincantes electorales del gobernador Sánchez Unzueta y el cual habría de jugar un importante papel a lo largo del conflicto de La Pedrera por la constancia de sus denuncias y en general, de sus apariciones en la prensa local como promotores de la oposición al confinamiento.**

**Durante el proceso de campañas electorales de 1993, en el mes de marzo, los partidos políticos De la Revolución Democrática y el Nava Partido Político organizaron un foro ecológico denominado "Naturaleza, Sociedad y Desarrollo", en el cual expusieron a la candidata a gobernador de estas agrupaciones políticas algunos casos de deterioro ambiental entre los que se encontraba el de La Pedrera. Al iniciar el mes de junio de ese año, algunos de los organizadores del foro dieron lugar a Pro San Luis Ecológico, grupo presidido por un Consejo de Directores y entre cuyos miembros más importantes se encuentra la Doctora Angelina Nuñez y Sergio Serrano, quienes desempeñaron relevantes papeles en el desarrollo del conflicto de Guadalcázar y su difusión.<sup>38</sup>**

**Las acciones de algunos funcionarios de organismos del nivel federal involucradas en el caso sugieren que existe cierta preferencia por parte de ellos hacia la instalación y funcionamiento del Confinamiento. Por una lado, el ingreso de Metalclad en el problema se presentaba como la oportunidad para que se remediara el daño que se estaba causando con la Estación de Transferencia. Por otra parte ello significaba también la ocasión para que, ante la falta de confinamientos controlados en el país, (solamente existe en operación el de RIMSA en Mina, Nuevo León) se instalara otro (PROFEPA, 1995). Sin embargo, a estas motivaciones se agregan hechos que provocan suspicacias de las demás partes involucradas en el conflicto, como lo es que un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante SEDESOL) participó como intermediario en la transacción de compra de acciones de COTERIN por parte de Metalclad y además, al dejar de laborar en la dependencia inmediatamente ocupó un cargo directivo en Metalclad.**

**Posteriormente otros actores fueron apareciendo en el conflicto, primero en forma esporádica y posteriormente con mayor regularidad; tal es el caso de Greenpeace, así como de otras manifestaciones de oposición por parte de agentes de la sociedad local de San Luis Potosí capital y de la región de Guadalcázar.**

---

<sup>38</sup>Entrevista sostenida con la Dra. Angelina Nuñez, miembro de la organización Pro San Luis Ecológico.

## **2.5 La auditoría ambiental y sus repercusiones.**

En marzo de 1994 Metalclad solicitó a la PROFEPA su autorización para realizar una auditoría ambiental en La Pedrera, específicamente en las tres celdas que contenían residuos peligrosos. Esta acción tenía la intención de detectar los riesgos para el ambiente originados por los desechos, así como de llevar a efecto las medidas necesarias para la remediación.<sup>39</sup> La PROFEPA autorizó el inicio de la auditoría el 6 de mayo siguiente. Para ello COTERIN contrató a un grupo de empresas especializadas que trabajaron bajo la coordinación de la Corporación Radián, S.A. de C.V. Por su parte la PROFEPA encargó la supervisión de la misma a la empresa Consultores Técnicos en Impacto Ambiental. El hecho de la solicitud de autorización por parte de Metalclad, así como del otorgamiento de la misma por parte de la PROFEPA, independientemente de los resultados y de las repercusiones de éstos, originan algunas consideraciones.

La Auditoría Ambiental, práctica que nació en los años setenta en los Estados Unidos de América, es un instrumento de carácter preventivo y correctivo que al no estar contemplado de manera explícita por la legislación vigente en 1994, fue recientemente incorporado en las reformas y adiciones a la LGEEPA publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996. Como parte de estas adiciones, el artículo 38 bis establece que a través de la auditoría ambiental, los responsables del funcionamiento de una empresa podrán realizar voluntariamente el examen metodológico de sus operaciones respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, todo lo anterior con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.

La misma disposición establece que para fomentar la realización de auditorías ambientales y supervisar su ejecución, la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (en adelante SEMARNAP) desarrollará un programa, para el cual, entre otras cosas: establecerá la metodología para la realización de las auditorías, instrumentará un sistema de aprobación y acreditamiento de peritos y auditores ambientales y establecerá además, un sistema de estímulos y reconocimientos para identificar a aquellas industrias que cumplan con los compromisos adquiridos en las auditorías.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>Escrito de fecha 17 de marzo de 1994 que Grant S. Kesler presidente de Metalclad dirigió al Ingeniero José Luis Calderón Subprocurador de la PROFEPA.

<sup>40</sup>En general, algunos aspectos, objeto y alcance de la auditoría ambiental, así como las formalidades para el reconocimiento de peritos y para la realización de auditorías pueden encontrarse en los artículos 38 BIS, 38 bis 1

Asimismo, como parte de las adiciones a la LGEEPA, en el artículo 38 bis 1 se estableció que la SEMARNAP garantizará el derecho de terceros a acceder a los resultados de las auditorías, es decir, que el diagnóstico detectado en las auditorías, así como los programas correctivos y preventivos derivados de ellas deben ser puestos a disposición de quien resulte o pueda resultar afectado.

Sin embargo, aunque la figura de la auditoría ambiental como único instrumento voluntario de autorregulación para el cumplimiento de la normatividad ambiental, se incluyó en la legislación hasta las reformas de diciembre de 1996, en México esta práctica inició en 1992. Posteriormente, en julio de 1995 se dio a conocer el Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial, en el cual se incluía la autorregulación ambiental como un instrumento elemental en la búsqueda de estimular iniciativas y programas voluntarios de protección ambiental en la industria. Este programa contempló diversos componentes entre los que se encuentra el Programa Voluntario de Gestión Ambiental, el Programa de Apoyo a las Normas Voluntarias Internacionales, el Programa de Certificación Privada, el Programa de Convenios Voluntarios y el Programa Nacional de Auditoría Ambiental. Pero siendo que este programa data de fecha posterior a aquella en que Metalclad solicitó a la PROFEPA autorización para realizar la auditoría en las instalaciones de la Estación de Transferencia de la Pedrera, la naturaleza legal de dicha autorización, así como del nombramiento de una empresa supervisora de la auditoría por parte de la procuraduría, pueden someterse a discusión.

En relación con lo anterior conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones. Por una parte, puede pensarse que el acto de autorizar la auditoría y nombrar a una empresa supervisora se basó en una laxa interpretación de la disposición reglamentaria ya existente en 1994, la cual facultaba a la PROFEPA para realizar auditorías y peritajes ambientales respecto al uso y disposición de desechos.<sup>41</sup> Aunque el Reglamento Interior de la SEDESOL señalaba esta facultad, ello da lugar a interpretar que se trataba de una atribución fiscalizadora; que se hacía referencia al procedimiento tradicional de inspección, vigilancia y sanción y no a que la disposición posibilitara la práctica de auditorías ambientales como mecanismos autoregulatorios. Ni el Reglamento Interior de la SEDESOL,

---

y 38 BIS 2 de la LGEEPA, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996, o bien publicados en SEMARNAP, 1997: 88-89.

<sup>41</sup>Tanto la fracción IX del artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992, como la fracción I del artículo 25 del Acuerdo que regulaba la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de ese año, facultaban a la PROFEPA para realizar auditorías ambientales y peritajes a las empresas respecto de las actividades que por su naturaleza constituyeran un riesgo potencial para el ambiente.

ni el Acuerdo que regulaba la organización y funcionamiento del INE y de la PROFEPA mencionaban como atribución de la procuraduría el autorizar auditorías ni nombrar empresas auditoras.

A esta reflexión se le podría oponer la objeción consistente en que el fundamento legal de la actuación de la autoridad en relación con la auditoría realizada en la Pedrera, era la fracción VII del artículo 24 del Acuerdo que regulaba la organización y funcionamiento interno del INE y la PROFEPA, cuando establece como una facultad de ésta el "promover en los grupos y cámaras industriales, la realización, bajo su supervisión, de auditorías ambientales" (DOF, 17.VII,1992). Sin embargo al considerarse esta interpretación como la correcta se evidenciaría la presencia de un enorme vacío regulatorio, sin la existencia de disposiciones encaminadas a especificar los mecanismos para dichas auditorías, ni de autorizar a los auditores correspondientes, contándose únicamente con el señalamiento de que en ese tipo de auditorías la autoridad sólo desempeñaría la tarea de supervisión.

Por otra parte, aunque se puede argumentar que antes de las reformas y adiciones a la LGEEPA de diciembre de 1996 existía la permisibilidad legal de que la autoridad celebrara convenios de concertación con los particulares para que éstos se sometieran a auditorías y se comprometieran a los subsecuentes planes de remediación, en el caso de La Pedrera el convenio de concertación fue posterior y al parecer, consecuencia de la celebración de la auditoría; y no fue la auditoría consecuencia de algún tipo de convenio.

En síntesis, lo que se pretende subrayar es que la legalidad del acto por el cual la PROFEPA autorizó a Metalclad la realización de la auditoría resulta cuestionable, toda vez que, aunque la práctica de auditorías ambientales en México data de 1992, la inclusión en la ley de esta figura aparece hasta la reforma de 1996, dos años después de se dio la autorización y el nombramiento de Consultores Técnicos en Impacto Ambiental S.A. de C.V. como empresa supervisora de la auditoría. Puede entonces especularse en el sentido de que, en medio de un ambicioso programa de auditorías, donde se buscaba arraigar en los hábitos de la industria mexicana el uso de medios de autoverificación para medir el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental, dejaba de representar una prioridad el aspecto de la rigidez de las especificaciones bajo las cuales dichas auditorías se llevaran a cabo, así como la legalidad de los actos de autoridad al participar en dichas prácticas. Además, a la cuestión de las especificaciones técnicas, seguramente también se antepone el impulsar la

creciente tendencia a que sectores ajenos al público participaran en el financiamiento de las auditorías.<sup>42</sup>

De cualquier manera, en 1994, fecha en que se solicitó, autorizó y realizó la auditoría ambiental a las instalaciones de La Pedrera, la normatividad ambiental en relación con este sistema de autofiscalización prácticamente no existía, no se regulaba la capacidad de los sujetos fiscalizadores y se dejaba a la empresa la libertad de convenir sobre su procedimiento. Por otro lado, con ello no se sugiere que la utilidad técnica de la auditoría se viera afectada. De acuerdo con la PROFEPA, en los trabajos de la auditoría a las instalaciones ubicadas en La Pedrera se incluyó la visita y reconocimiento del sitio y áreas de influencia, la recopilación y análisis de información acerca de la historia de la instalación, el medio físico y natural, las condiciones económicas de la población y los registros ambientales existentes de la Estación de Transferencia (PROFEPA, 1995). El resultado de estos trabajos fue dado a conocer un año más tarde en mayo de 1995.

Estos resultados además de que han originado diferentes actitudes por parte de los actores involucrados en el caso de La Pedrera, aspecto al que se hará referencia más adelante, también han permitido la divulgación de aspectos técnicos sobre la idoneidad del lugar y sobre algunos daños que ocasionan los residuos dispuestos en la Estación de Transferencia.

En relación con la divulgación, la PROFEPA, en una publicación dada a conocer en el año de 1995 bajo el título de Situación de los residuos peligrosos en el predio "La Pedrera", municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí (PROFEPA, 1995), ha presentado un resumen de la auditoría. De acuerdo con este resumen, los aspectos revisados acerca del lugar presentan las siguientes características:

**Explosividad.-** En dos de las tres celdas se detectaron niveles de explosividad de hasta 100% en pozos de monitoreo cubierto. Por el riesgo que ello representa, cualquier actividad que se realice en las mismas se deberá hacer con las medidas de máxima seguridad.

**Radioactividad.-** Las mediciones realizadas durante la auditoría detectaron radiaciones sobre la superficie de las celdas. Dado que este hecho, como el resto de la auditoría, fue de conocimiento público, ello generó inquietud entre la población. Por ello, la Profepa solicitó a la autoridad competente en esta materia, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CONASENUSA), la realización de mediciones más precisas a fin de determinar el grado de peligrosidad de las radiaciones. Luego de llevar a cabo las mediciones el 17 de julio pasado, dicha Comisión comunicó a la Profepa que "los niveles de radiación medidos sobre las tres

---

<sup>42</sup>Para 1994 se habían realizado 246 auditorías en el país, de las cuales 151 habían sido financiadas por la PROFEPA, y 95 con recursos de los sectores paraestatal y privado. En los años subsecuentes hasta 1997 la procuraduría pagó 158 auditorías en tanto que los otros sectores financiaron 413 (PROFEPA, 1998: 69). Lo anterior denota una creciente participación de sectores diferentes al público en el financiamiento de las auditorías.

celdas de confinamiento, así como dentro de los pozos de las celdas y de los lixiviados, están dentro del intervalo de valores de fondo radioactivo natural obtenido en los alrededores del confinamiento". Ello significa que no existe ningún riesgo para la salud y el medio ambiente por efecto de la radiación en la superficie.

**Agua subterránea.** En el subsuelo de "La Pedrera" no se ha localizado agua hasta 345 metros de profundidad, por lo que se realizaron análisis a las muestras de agua de los pozos de abastecimiento de las localidades de "San Juan sin Agua" y "Norias del Refugio", que se encuentran a 15 y 17 kilómetros del sitio, respectivamente. En ninguno de los dos pozos se encontraron evidencias de una influencia directa de la Estación de transferencia en la calidad del agua subterránea de la región.

**Agua superficial.**- Se tomaron muestras de agua del estanque "El Huizache", el cual se encuentra a 4.5 kilómetros aguas abajo de "La Pedrera". Las concentraciones de aluminio, mercurio, grasas y aceites sobrepasan los criterios ecológicos, lo cual se explica por los residuos que produce el equipo de bombeo utilizado en dicho estanque. No se encontró indicio ni evidencia alguna que indique una influencia directa de la Estación de Transferencia en la calidad del agua del estanque.

**Sedimentos.**- Se realizaron análisis de los sedimentos del cauce del arroyo en "La Pedrera" y del estanque en "El Huizache". No se encontró evidencia de contaminación provocada por los residuos acumulados en "La Pedrera".

**Lixiviados.**- Se obtuvieron muestras compuestas de lixiviados (líquidos que se filtran hacia abajo en los tambores que contienen residuos) en el fondo de cada una de las tres celdas de disposición. Las concentraciones de compuestos inorgánicos en las tres muestras no rebasan los límites de toxicidad establecidos en la norma aplicable y las concentraciones de bifenilos policlorados (EPC's) son poco significativas (menores a una parte por millón). En cambio, las concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo (HTP's) en la celda 3 fueron muy elevadas. En la celda 1 no se detectaron compuestos orgánicos volátiles (COV's) y las concentraciones de éstos en las celdas 2 y 3 no rebasan los límites de la norma aplicable.

**Emisiones a la atmósfera.**- Se realizó el monitoreo de emisiones de COV's provenientes de los venteos de las celdas. Los niveles de COV's corresponden a los resultados de explosividad ya señalados y están asociados con los mismos.

**Suelo superficial y semiprofundo.**- Se analizaron las concentraciones en 14 puntos de la estación, tanto a nivel superficial (10 cm.) como semiprofundo (60 a 80 cm.). Los puntos de muestreo se localizaron en los alrededores de las celdas, en áreas sospechosas de haber sido utilizadas para el almacenamiento de los residuos peligrosos durante la operación de la Estación de Transferencia. En dos de las cuatro áreas estudiadas se detectaron concentraciones de plomo, mercurio, níquel y cromo por encima de los valores naturales del sitio. Se hizo evidente que el suelo está contaminado por el inadecuado manejo de residuos peligrosos en las áreas de almacenamiento de la Estación de Transferencia.

**Gas del subsuelo.**- En 26 puntos se realizó el muestreo y análisis del gas del subsuelo. En todas las áreas se detectó la presencia de hidrocarburos clorados (especialmente percloroetileno) e hidrocarburos volátiles totales. Las concentraciones registradas son un indicador de la contaminación en el entorno de las celdas, posiblemente asociada con derrames de derivados del almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos y/o a infiltraciones procedentes de las mismas celdas.

**Detección de metales.**- En tres áreas sospechosas de almacenamiento temporal del sitio se buscó la existencia de tambores enterrados clandestinamente. En ninguno de los casos se encontró un almacenamiento masivo de tambores de residuos peligrosos.

**Efectos sobre la salud de los trabajadores y de las poblaciones vecinas.-** Al momento de efectuar la auditoría sólo existían tres trabajadores laborando en el área de las celdas, por lo que se realizó el muestreo y análisis de polvo fracción respirable en los trabajadores del sitio. Asimismo, se evaluó la concentración de vapores orgánicos a nivel laboral en tres trabajadores de la instalación. En uno de ellos se detectaron concentraciones de polvo fracción respirable fuera de norma. No se detectó la presencia de vapores orgánicos. Debido a las características del terreno se levanta polvo, por lo que es necesario utilizar equipo de protección personal para las vías respiratorias.

Con respecto a la salud de las poblaciones vecinas, la auditoría recogió los resultados de un estudio realizado por especialistas de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y de otras instituciones académicas. En dicho estudio se advierte sobre los riesgos que significa para los trabajadores la operación y el manejo de los residuos tal como se dio en "La Pedrera". En las conclusiones se indica que no existe ningún registro en materia de salud que señale algún efecto de los residuos peligrosos en las comunidades vecinas. El mismo estudio señala que "...en este momento (agosto de 1991) el sitio no es un riesgo para la comunidad. Cabe recordar que no se han depositado más residuos peligrosos en el sitio desde 1991 a la fecha".<sup>43</sup>

En general, aunque la publicación de la PROFEPA a que se viene haciendo referencia reconoce que las instalaciones de la Estación de Transferencia incumplen dieciocho normas ambientales, asimismo, también establece que no existían efectos negativos en la salud de la población y en el territorio de Guadalcázar y que el lugar cumple con los requisitos de normatividad ambiental para la construcción del Confinamiento siempre que se subsanen las irregularidades señaladas. En este sentido, la procuraduría, al comentar los resultados de la auditoría, ha asegurado que "la contaminación provocada por la Estación de Transferencia no ha producido efectos regionales en la población y el territorio de Guadalcázar,..." pero al mismo tiempo reconoce que ante esa contaminación:

"...es impostergable llevar a cabo la restauración del sitio a través de una serie de programas relativos a la protección del trabajador y la prevención de posible afectación al medio; el monitoreo, seguridad, limpieza y control de los tambores existentes en el área restringida; un plan de restauración que incluya el registro de todas las actividades previstas; un plan de prevención de accidentes; un programa de capacidad y adiestramiento relativo al plan de emergencia; un programa de salud para la protección del trabajador; un programa para alarmas y comunicación y un programa de higiene industrial" (PROFEPA, 1995).

Quizá lo anterior explica el por qué de la reacción de las autoridades federales involucradas en el caso luego de conocidos los resultados de la auditoría. La respuesta del INE y la PROFEPA a la información conocida luego de la auditoría, fue participar en una

---

<sup>43</sup>Los resultados de la auditoría, contenidos en once volúmenes de información técnica están abiertos para consulta pública en las oficinas de la PROFEPA, tanto de la ciudad de México como de la ciudad de San Luis Potosí.

serie de acciones de consulta para finalmente suscribir con COTERIN un convenio por el cual la empresa se comprometía a llevar a efecto la remediación del sitio y a partir del cuál se desatarían manifestaciones más abiertas del conflicto social y político de La Pedrera.

## **2.6 Las reacciones a la auditoría.**

Previamente a la celebración de dicho convenio, se manifestaron reacciones a la auditoría por parte de otros de los agentes relacionados al caso. En abril de 1995, se verificó un acto que posiblemente precipitó la publicación de los resultados de la auditoría. Debido a una solicitud hecha por el presidente municipal de Guadalcázar, en la cual se hacía mención de la preocupación de la ciudadanía sobre la Estación de Transferencia, la SEMARNAP abrió un proceso de consulta mediante el cual se puso a disposición del público la documentación de la auditoría ambiental. De esta manera, la información relativa a la auditoría fue revisada por diversas entidades como el Ayuntamiento de Guadalcázar, la UASLP, el gobierno estatal y las organizaciones ambientales Greenpeace México y Pro San Luis Ecológico.<sup>44</sup>

Por la fecha en que estas entidades revisaban los resultados de la auditoría, las oficinas de la PROFEPA en la ciudad de México se constituyeron en sede de una reunión el 6 de junio de 1995 en la que se revisaron y discutieron los resultados de la auditoría ambiental. En esa junta participaron representantes de la propia PROFEPA, del INE, de la Comisión Nacional del Agua (en adelante CNA), del gobierno del Estado de San Luis Potosí, del Ayuntamiento de Guadalcázar, de las organizaciones ambientalistas Greenpeace México y Pro San Luis Ecológico, de las empresas de consultoría Corporación Radian, GYMSA estudios de Planeación Regional, S.A. de C.V. y Consultores Técnicos en Impacto Ambiental y de la empresa COTERIN.<sup>45</sup>

A partir de esa reunión y con la intención de contar con otras opiniones calificadas se originó un proceso de consulta técnica que implicó la celebración de posteriores reuniones celebradas los días 19 y 26 de junio y 10 de julio de ese año y a las que de acuerdo con la PROFEPA (1995) se invitó al Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México y por iniciativa de Greenpeace de México, al Instituto de Geología de la misma casa

---

<sup>44</sup>En relación con el hecho de que se abrieran los resultados de la auditoría ambiental a consulta pública, cabe señalar que al no haber reglamentación relativa a esta práctica de autorregulación, ni la empresa, ni la PROFEPA o el INE estaban obligados por la ley a publicar estos resultados, en tanto que de conformidad con las disposiciones adicionales a la ley en la reforma de 1996, existiría obligación de dar a conocer los resultados de la auditoría a quienes resultaren o pudieran resultar afectados.

de estudios. Otra fuente señala que también participaron en esta consulta técnica el Colegio de Ingenieros Civiles de México, la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.<sup>46</sup> El resultado de esta consulta técnica fue una serie de opiniones emitidas por las instituciones invitadas y de las cuales se extrajeron algunas recomendaciones acerca de acciones que debían de realizarse para sanear el sitio de la Estación de Transferencia y que serían incorporadas en un Plan de Acción que supuestamente habría de llevar a cabo la empresa.<sup>47</sup>

De manera simultánea al desarrollo de este proceso, las otras partes involucradas en el caso de La Pedrera fueron externando sus reacciones a la auditoría coordinada por Radian. Greenpeace por ejemplo, luego de conocer los resultados de la auditoría en el mes de mayo, a través de su Coordinador del Programa de Desechos Peligrosos, Fernando Bejarano, manifestó que "esta auditoría no está concluida, ya que falta un plan y un programa de remediación del sitio según se estableció previamente en el oficio de la PROFEPA: PFFPA-SLP-01-1244 del 14 de noviembre de 1994, mismo que establece que la auditoría no termina cuando se llevan a cabo los estudios, sino al terminar las acciones de corrección y remediación, con base en planes y programas específicos" (citado por López, 1999: 401). Esta objeción no apela a disposición jurídica alguna pues como se ha comentado, a la fecha en que se realizó la auditoría no existían reglas jurídicas sobre este o cualquier otro tipo de instrumentos de autofiscalización sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Por su parte, la reacción de representantes del Ayuntamiento de Guadalcázar no mostró gran acuerdo hacia la auditoría. Leonel Ramos, entonces Presidente Municipal, manifestó su insatisfacción. De acuerdo con el exalcalde, existe peligro de contaminación de los mantos freáticos en la región, ya que a tan sólo 5 Km del confinamiento existe un pozo que abastece de agua los alrededores. Asimismo señala que sobre las instalaciones de la Pedrera pasa el cause natural de un arroyo que años atrás expandió los residuos ya depositados en la Estación de Transferencia. Recuerda que en el ejido Norias del Conde ubicado a 13 Km de las instalaciones del confinamiento se descargan arroyos subterráneos y que en la comunidad de San Juan Sin Agua, también cercano a la zona de la Pedrera, existe ahora un pozo que abastece a una cantidad considerable de población.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> *La Jornada*, 15 de febrero de 1996. Sobre esta misma reunión, la PROFEPA no menciona la asistencia de Radian, GYMSA, Consultores Técnicos en Impacto Ambiental, ni de COTERIN (PROFEPA, 1995).

<sup>46</sup> *La Jornada*, 15 de febrero de 1996.

<sup>47</sup> Un extracto de las opiniones derivadas de la Consulta Técnica puede verse en *La Jornada*, 15 de febrero de 1996.

<sup>48</sup> Entrevista a Leonel Ramos Torres, Presidente Municipal de Guadalcázar, S.L.P., 1995-1997.

López Farfán recabó la inconformidad de autoridades municipales con relación a la auditoría. De acuerdo con ese testimonio la autoridad municipal sostuvo que “el levantamiento de la auditoría realizada por Radian, reflejó serias deficiencias y escaso conocimiento de la zona... no se tomaron en cuenta la ejecución de estudios a profundidad, sobre la contaminación de corrientes subterráneas... (y)... dado que la auditoría describe detalles que no se sustentan a satisfacción, como los índices de radiactividad señalados supuestamente como bajos y los grados de explosividad hasta del 100 por ciento”(López, 1999: 401).

A raíz de lo anterior, el Ayuntamiento de Guadalcázar y al parecer, Greenpeace de México y Pro San Luis Ecológico convocaron a un grupo de especialistas para que elaboraran un dictamen a la auditoría. El resultado de esta gestión fue el *Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio “La Pedrera”, Guadalcázar, San Luis Potosí* dado a conocer por estas tres entidades el 28 de junio de 1995. Este documento, además de acreditar la coordinación de sus trabajos a Pro San Luis Ecológico y a Greenpeace de México, menciona a la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Guerrero. Asimismo aparecen como sus autores la Geóloga María Fernanda Campa Uranga de la Universidad de Guerrero, el Ingeniero Consultor Ambiental Julio Millán Soberanes, la Doctora Angelina Nuñez Galván del grupo Pro San Luis Ecológico y Fernando Bejarano de Greenpeace de México.

En su texto, el Dictamen ofrece cinco conclusiones. La primera de ellas expresa que el Informe de la Auditoría Ambiental está inconcluso al omitir el plan o proyecto de remediación del lugar. La segunda conclusión aborda un aspecto abundantemente cuestionado en el documento y que se refiere a que por la localización del sitio, La Pedrera no ofrece una adecuada protección a la salud y el equilibrio ecológico y que no cumple con las especificaciones estipuladas en la NOM-CRP-004-ECOL/1993 (Norma Oficial Mexicana), que se refiere a la selección del sitio para la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos.<sup>49</sup> La tercera conclusión menciona algunas de las investigaciones relacionadas a la evaluación de riesgos ambientales que no fueron realizadas en la auditoría y la cuarta se refiere a informaciones que se excluyeron del informe de la auditoría y que necesariamente deben ser consideradas. Una última conclusión se refiere a la necesidad de considerar las limitaciones técnicas que aun se tienen respecto de los confinamientos de ese tipo y de

---

<sup>49</sup>La NOM-CRP-004-ECOL/1993 que se refiere a la selección y los requisitos que deben reunir los sitios destinados a un confinamiento de residuos peligrosos, excepto los radiactivos, fue sustituida por la NOM-055-ECOL-1993 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1993, disposición que al parecer, será posteriormente sustituida por la NOM-055-ECOL-1996.

introducir un enfoque preventivo en el diseño y ejecución de la política de residuos peligrosos. Finalmente, en su parte conclusiva, el Dictamen advierte que la reapertura de la Estación de Transferencia y la construcción del Confinamiento de Residuos Peligrosos por parte de Metalclad Ecosistemas del Potosí, constituye una grave amenaza ambiental y a la salud pública por lo que debe impedirse.

El Dictamen Ciudadano contiene también una enumeración de siete recomendaciones entre la que destaca que la empresa Metalclad y sus subsidiarias involucradas en el caso se comprometan mediante un convenio a realizar con la mayor brevedad, el proyecto de remediación para tratar los desechos peligrosos que permanecen en la Estación de Transferencia.

Este Dictamen suscitó a su vez una respuesta por parte del INE y de la PROFEPA en la que se incluyeron algunas de las opiniones originadas por el proceso de consulta técnica. La respuesta consistió en unos comentarios al Dictamen Ciudadano entre los que destaca el pronunciamiento de que la auditoría ambiental no concluye con las obras de limpieza del sitio, como sostiene el Dictamen, sino con la firma de un convenio en el que se definen los compromisos de la empresa para dicha remediación y a partir de lo cual las autoridades deben supervisar el cumplimiento de esos compromisos. Asimismo destaca que el sitio es apto para la instalación del confinamiento y en este punto se menciona que dicho sitio sí cumple con los requisitos de la norma oficial NOM-CRP 004-ECOL/1993, pero se reconoce que se incumple el requisito relativo a la distancia que el sitio debe de guardar con respecto a cualquier corriente superficial.<sup>50</sup> Este último comentario, hace explícita la inconsistencia del argumento sobre la idoneidad del sitio al reconocer el incumplimiento del requisito de la distancia a las corrientes superficiales.

La propia PROFEPA, al revisar los resultados de la auditoría ambiental había solicitado el 28 de marzo de ese año a la empresa auditada la elaboración de un Plan de Acción con el fin de que se corrigieran las deficiencias encontradas. Este plan fue presentado a la procuraduría junto con el Plan de Remediación el día 4 de abril.

El Plan de Acción, que fue elaborado con las aportaciones técnicas de las entidades que participaron en el proceso de consulta, permite corroborar que de la auditoría fueron detectados dieciocho incumplimientos a la norma ambiental, dos en materia de riesgo en la instalación y su entorno, dos en materia de control de la contaminación del agua, tres relativos a la operación y manejo de residuos peligrosos, cinco relacionados con el control de la contaminación del suelo y del subsuelo y seis en materia de seguridad industrial e

---

<sup>50</sup>Una versión de estos comentarios puede encontrarse en *La Jornada*, 15 de febrero de 1996.

higiene.<sup>51</sup> Ese Plan de Acción fue considerado en el Convenio de Concertación que más tarde suscribirían el INE, la PROFEPA y COTERIN. Sin embargo, antes de la firma de ese convenio, el gobierno del estado de San Luis Potosí, manifestó su inconformidad ante el hecho de que algunos actores directamente afectados por la Estación de Transferencia no estaban participando en la Consulta Técnica que se venía realizando desde marzo de 1995. Ante ese reclamo, el 26 y 27 de octubre de ese año se llevaron a cabo reuniones con miembros de la comunidad de Guadalcázar, de la legislatura del estado, con funcionarios del ejecutivo estatal, con algunos medios de comunicación y con representantes de las organizaciones empresariales, con la finalidad de exponer los resultados de la consulta técnica.

## **2.7 El convenio y sus repercusiones.**

### **2.7.1 El convenio y sus primeras reacciones.**

Un mes después, en noviembre de 1995 el INE, la PROFEPA, y COTERIN suscribieron un Convenio de Concertación cuyo principal objeto era establecer el compromiso por parte de esta última para llevar a cabo las labores preventivas y correctivas de la Estación de Transferencia resultantes de la auditoría ambiental y al tiempo proceder al inicio de las operaciones del Confinamiento.

En el Convenio, que incluyó el Plan de Acción y de Remediación a que antes se ha hecho referencia, establece en su primera cláusula que COTERIN se obliga a realizar las obras previstas en dichos planes en un plazo de tres años. De igual forma, la empresa se compromete a llevar a cabo operaciones comerciales durante cinco años, mismas que se realizarían en forma simultánea a las acciones de corrección de los daños ocasionados por la Estación de Transferencia. Este plazo podría ampliarse luego de una revisión a la operación y funcionamiento de confinamiento a cargo de las partes en el convenio.<sup>52</sup>

Como parte del Convenio se establecen además una serie de compromisos por parte de la empresa para con la comunidad, entre los cuales se encuentra el hecho de que COTERIN empleará mano de obra originaria del municipio de Guadalcázar, que proporcionará semanalmente consulta médica gratuita a habitantes del municipio, que

---

<sup>51</sup>El Plan de Acción se encuentra en un documento denominado *Resumen Ejecutivo. Auditoría Ambiental a la Estación de Transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio "La Pedrera" Guadalcázar. San Luis Potosí*, editado por la PROFEPA, SEDESOL en diciembre de 1994, léase (SEDESOL. 1994).

<sup>52</sup>Una transcripción del Convenio apareció en *Diario Pulso de San Luis Potosí*, 30 de noviembre de 1995.

destinará a obras sociales dentro del territorio municipal \$2.00 (dos pesos 00/100 M.N.) por cada tonelada de residuos que ingrese al confinamiento y que apoyará a instituciones de educación superior y de investigación cuando la PROFEPA lo solicite.<sup>53</sup> La empresa, a solicitud de las autoridades gubernamentales, también les brindará a éstas asesoría y consultoría en materia de remediación de sitios y anualmente destinará cursos sobre el manejo de residuos peligrosos a personal del gobierno y del sector privado.<sup>54</sup> Otro compromiso por parte de la empresa y que significaría un beneficio para las industrias del estado consistía en hacerles un descuento del 10 por ciento sobre el costo por el tratamiento y disposición final de residuos.

Dentro de las obligaciones a que la empresa quedaba sujeta por motivo de este Convenio de Concertación se encuentra aquélla que se refieren a que, de las 814 hectáreas que comprenden su propiedad, 34 se destinarían para las instalaciones del confinamiento, en tanto que el resto serían ocupadas como zona de amortiguamiento para desarrollar un plan de rescate de poblaciones de especies endémicas de la región. Se establecían además una serie de estipulaciones por las cuales la empresa se obligaba a llevar a cabo acciones conducentes a facilitar el ejercicio mismo de la fiscalización de sus acciones, entre ellas estaban la de realizar los estudios que de acuerdo con el Plan de Acción eran necesarios, el compromiso de informar mensualmente a la Procuraduría sobre el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el propio Convenio de Concertación, así como de proporcionar, al cumplimiento del término de cinco años, un reporte sobre las obras y actividades realizadas. Quedaba también establecida la obligación para que COTERIN justificara los retrasos en que incurriera al cumplir el Plan de Acción y para que permitiera el acceso a sus instalaciones y proporcionara información al personal de la PROFEPA con el fin de realizar tareas de verificación.

La PROFEPA, otra de las partes contratantes en este Convenio de Concertación, se obligaba entre otras cosas, a vigilar el cumplimiento de las acciones estipuladas y a constituir un Comité Técnico Científico al que invitaría a representantes del INE, la UNAM y la UASLP para que dieran seguimiento al proceso de remediación y del cual la Procuraduría habría de evaluar aquellas opiniones que al respecto de ese proceso emitiera el comité. La

---

<sup>53</sup> Para la fecha de la firma del Convenio de Concertación, algunas fuentes periodísticas señalaban que el cobro por confinar una tonelada en La Pedrera iría de 600 a 2,500 nuevos pesos. *Diario La Jornada*, 26 de noviembre de 1995.

<sup>54</sup> En relación con la estipulación del compromiso por parte de la empresa para prestar asesoría y consultoría en materia de remediación de sitios y manejo de residuos peligrosos, cabe recordar que una de las principales objeciones que se han opuesto a Metalcidad consisten en su falta de experiencia en esa materia. Ello de alguna manera cuestiona la seriedad del Convenio.

Procuraduría promovería además la creación de un Comité Ciudadano de Supervisión en el que participarían hasta quince personas designadas por el Ayuntamiento de Guadalcázar.

Por su parte, en virtud del convenio, el INE quedaba comprometido a participar junto con la Procuraduría y la empresa auditada en la evaluación de las acciones de ésta para determinar la procedencia de la ampliación del término de operación del Confinamiento. Asimismo el Instituto se obligaba a revisar y modificar en caso de ser necesario, las autorizaciones otorgadas para la operación y funcionamiento del confinamiento.

La firma del Convenio de Concertación suscitó reacciones entre los diferentes agentes involucrados en el asunto de La Pedrera y originó que emergiera a la luz pública información sobre la presión de que habían sido objeto algunas autoridades mexicanas por parte de funcionarios norteamericanos. Por otro lado, aunque hubo algunas reacciones a favor del Confinamiento por parte de habitantes de Guadalcázar, la manifestación mayoritaria fue de rechazo e indignación.

No obstante que al hacerse pública el 25 de noviembre de 1995 la firma del Convenio de Concertación la manifestación de descontento por parte de los habitantes de Guadalcázar adquirió dimensiones considerables, días antes de esa publicación comenzaron a darse muestras de inconformidad ante la posibilidad de la apertura del Confinamiento. En el mes de septiembre ante la eminente apertura de las instalaciones, los opositores realizaron un bloqueo en la carretera 57 en el tramo entre San Luis Potosí y Saltillo. Posteriormente, en los primeros días de noviembre la prensa nacional daba cuenta de que al problema de la contaminación existente en Guadalcázar se sumaba el de la desconfianza de sus habitantes en las autoridades ambientales.<sup>55</sup> Asimismo el 4 de noviembre diversas organizaciones políticas convocadas por Pro San Luis Ecológico se aglutinaban en el Frente para la Defensa de Guadalcázar cuyo objetivo era impedir la reapertura del Confinamiento y exigir la remediación del lugar. En el acto de conformación del Frente, alrededor de 300 personas se dieron cita en el auditorio de Guadalcázar. Entre quienes integraron este movimiento se encontraban los dirigentes estatales del Partido Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, también estaban presentes representantes de las organizaciones Frente Cívico Potosino, Frente Cívico de Cerritos, así como miembros del Centro Potosino de Derechos Humanos, de Mujeres en Lucha por la Democracia y de Greenpeace de México.

A la constitución del Frente para la Defensa de Guadalcázar siguieron diversas acciones por parte de los opositores al confinamiento. El 8 de noviembre el vocero de Pro

---

<sup>55</sup>La Jornada, 6 de noviembre de 1995.

San Luis Ecológico instó a los Servicios Coordinados de Salud Pública en el estado a que realizara un estudio epidemiológico y una semana más tarde advirtió sobre casos de anencefalia, aborto prematuro y cáncer de piel en habitantes de las inmediaciones al sitio de la Pedrera, asimismo llamó a que se hiciera un estudio climatológico ante la sospecha de que las corrientes de aire estaban disipando partículas tóxicas en la región de Guadalcázar.

Al difundirse la noticia del convenio el rechazo que ya existía y que se había manifestado en forma intermitente, comenzó a mostrar expresiones más organizadas debido a la iniciativa de las autoridades locales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.<sup>56</sup> Algunos testimonios refieren que el 26 de noviembre el gobernador del estado presidió una reunión extraordinaria del Cabildo de Guadalcázar en la cuál se acordó no otorgar la licencia de construcción a la empresa, requisito necesario para la apertura del confinamiento. En la sesión a la cual fue acompañado por una comisión plural de diputados del Congreso Local, el gobernador denunció que había sido objeto de presiones por parte de senadores y representantes (diputados) norteamericanos e informó que no había tenido conocimiento del convenio sino hasta que fue publicada por los medios de comunicación.<sup>57</sup> Según esas versiones, en el mismo acto, el presidente municipal de Guadalcázar dijo que el Ayuntamiento negaría a Metalclad la licencia para construir el confinamiento en la Pedrera. Al respecto, los regidores se manifestaron en igual sentido. A la declaración de las autoridades municipales y estatales se sumaron habitantes de Guadalcázar que hicieron de esa sesión de Cabildo un acto multitudinario.

Sin embargo, aunque de acuerdo con las versiones de la prensa local y nacional, en la cabecera municipal de Guadalcázar la oposición era mayoritaria, también circuló la versión periodística que presentaba testimonios de habitantes del poblado "el Huizache", el más cercano al sitio de la Pedrera, quienes estaban a favor de la apertura del confinamiento.<sup>58</sup>

En los días subsecuentes otros actores, principalmente de la sociedad del estado, fueron expresando su posición ante el Convenio de Concertación. El presidente de la Comisión de Ecología del Congreso del Estado, diputado de representación por el opositor Nava Partido Político, criticó el Convenio por no tomar en cuenta ni a la autoridad, ni a la comunidad local. El legislador propuso en cambio la celebración de una consulta directa a la comunidad de Guadalcázar para que ésta decidiera el destino de la Pedrera. En este mismo

---

<sup>56</sup> El Diario *Pulso de San Luis Potosí*, de circulación estatal, publicó el 27 de noviembre de 1995 la opinión de diez personas de la comunidad de Guadalcázar y sus alrededores pertenecientes al clero, a la iniciativa privada (comerciante), a la clase trabajadora (empleados de comercios), y a organizaciones políticas, las cuales se manifiestan de manera aislada en contra de la apertura del confinamiento.

<sup>57</sup> *La Jornada*, y Diario *Pulso de San Luis Potosí* del 27 de noviembre de 1995.

<sup>58</sup> Diario *Pulso de San Luis Potosí*, 28 de noviembre de 1995.

sentido se pronunciaron los miembros del Grupo Plural San Luis, agrupación independiente que aglutina destacados miembros de la clase política de la capital del estado.

Por parte del sector privado local, el líder estatal de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) en el estado y el dirigente de Industriales Potosinos, A.C. coincidieron en que, aunque existe la urgencia de tiraderos industriales, deben de situarse donde la comunidad no se oponga.

Una posición basada menos en razones políticas, fue expresada por el dirigente estatal del Partido Acción Nacional, quién se pronunció porque la decisión para abrir el confinamiento se diera sobre la base de razones técnicas y propuso que el gobierno impusiera su razón ante un caso que posiblemente estaba manipulado.

Ante estas reacciones las autoridades federales se pronunciaron en defensa del Convenio. El delegado de la PROFEPA se refirió al convenio como algo indispensable para mejorar el medio ambiente del lugar, pero reconoció que la autoridad federal respetaría la decisión del gobierno municipal. Por su parte, la titular de la SEMARNAP señaló que la PROFEPA había decidido levantar la clausura de la estación de transferencia basada en el marco legal y en información científica, en tanto que la PROFEPA señaló que las cuestiones técnicas de la viabilidad del caso habían sido aclaradas por lo que el problema social era asunto que debía resolver el gobierno del estado.<sup>59</sup>

Pro San Luis Ecológico por su parte, además de pedir al gobierno estatal que revocara la licencia de uso del suelo, anunció resistencia civil para evitar el funcionamiento del confinamiento así como movilizaciones civiles de los partidos políticos y organizaciones integrantes del Frente Pro Defensa de Guadalcázar. Greenpeace de México propuso que se pactara un nuevo convenio de remediación y acusó a las autoridades ambientales de la federación el haber cedido ante las presiones que el embajador de Estados Unidos en México y un congresista de ese país habían hecho mediante cartas al Presidente de la República y a la titular de SEMARNAP.<sup>60</sup>

En síntesis, de una revisión de los testimonios sobre las reacciones de los diversos actores involucrados en el caso de la Pedrera, es posible percibir que el conflicto originado por la Estación de Transferencia y el confinamiento controlado, al trascender a la arena política propició un conflicto entre autoridades del gobierno federal por una parte y autoridades estatales y municipales por la otra. En tanto que la posibilidad de que emergiera

---

<sup>59</sup>Diario *Pulso de San Luis Potosí*, 28 de noviembre de 1995.

<sup>60</sup>La Carta del Senador norteamericano Paul Simon dirigida al Presidente Zedillo con fecha del 11 de agosto de 1995 y la del Embajador James Jones a la Secretaría Carabias de fecha 2 de ese mismo mes, fueron publicadas en el Diario *Pulso de San Luis Potosí* el 30 de noviembre del mismo año.

un conflicto entre los partidos políticos estatales o nacionales, se fue diluyendo en la medida en que la polarización centro-periferia cobró fuerza.

Al respecto de esta controversia surgieron pronunciamientos tanto de la titular de la SEMARNAP, como del ejecutivo del estado de San Luis Potosí. Ambos manifestaron que no existía una confrontación entre el estado y la autoridad ambiental federal por motivo del Convenio de Concertación, sin embargo, sus respectivas posiciones en torno al caso continuaban en franca oposición.

## 2.7.2 El conflicto en su fase judicial.

El despliegue de reacciones a la firma y publicación del Convenio no terminó con la exposición de posturas. Luego de la mencionada sesión de Cabildo del 26 noviembre, el Ayuntamiento de Guadalcázar interpuso el 15 de diciembre una denuncia popular y un recurso de inconformidad en contra de la celebración del Convenio.<sup>61</sup> A la denuncia popular, la autoridad dio trámite, en tanto que el recurso de inconformidad se desechó días después, en el mismo diciembre de 1995. El argumento en el cual la autoridad fundamentó la determinación de desechar el recurso consistió en que éste se interpuso en forma extemporánea, es decir, en fecha posterior al término fijado por la ley. Pero al mismo tiempo se tuvo por no interpuesto debido a que la figura del recurso de consideración dejó de existir en la legislación mexicana de la materia administrativa al haber sido derogado con anterioridad.<sup>62</sup> Con motivo de la determinación de la autoridad de desechar el recurso de consideración, en enero de 1996 el Ayuntamiento promovió un juicio de amparo.

El 6 de febrero de 1996 el juez federal del conocimiento del juicio de amparo dictó dos acuerdos. En el primer acuerdo se admitía la demanda y en el segundo se ordenaba la suspensión provisional del acto reclamado por el Ayuntamiento, con lo que las cosas debían de mantenerse en el estado que guardaban, es decir, que provisionalmente no se podían llevar a efecto los actos derivados del Convenio de Concertación.<sup>63</sup> Ante este segundo

---

<sup>61</sup> El artículo 189 de la LGEEPA establece la figura jurídica de la denuncia popular cuando dice: "Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante las autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico...".

<sup>62</sup> En virtud de la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo el 1 de julio de 1995 el recurso de revisión quedó establecido como el único medio para impugnar actos de autoridades administrativas. Esta disposición fue incorporada a la LGEEPA mediante las reformas y adiciones de diciembre de 1996, a partir de las que sólo se contempla el recurso de revisión regulado en el capítulo V de la ley.

<sup>63</sup> Los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo disponen los casos en que procede la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo. A través de la suspensión del acto reclamado, el juez federal ordena a la

acuerdo, la PROFEPA se inconformó mediante un recurso de queja alegando que toda vez que el acto reclamado, es decir el acuerdo que desechaba el recurso de inconformidad dictado por ella misma, no tenía efectos materiales y que constituía un acto negativo y consumado, era improcedente la suspensión.<sup>64</sup> Este recurso, sin embargo fue desechado por el Tribunal Colegiado por considerar que la PROFEPA carecía de interés jurídico para interponerlo.

Por su parte, la empresa también se opuso al acuerdo que decretaba la suspensión del acto reclamado y promovió otro recurso de queja argumentando que ese acuerdo de suspensión sólo obligaba a la autoridad responsable, es decir a la PROFEPA, pero no a ella en su calidad de particular. Sin embargo, el Tribunal Colegiado también declaró improcedente este recurso y determinó que aunque la empresa quedaba impedida de realizar operaciones comerciales, se le permitía la ejecución del convenio en lo relativo a las obras y reparaciones encaminadas a corregir las fallas detectadas por la auditoría.

Días más tarde, el 23 de febrero, el Juez de Distrito decretó la resolución incidental concediendo la suspensión definitiva del acto reclamado, es decir del acuerdo mediante el cual la PROFEPA había desechado el recurso de inconformidad, con lo cual se impedía la ejecución del Convenio de Concertación dejando a la empresa imposibilitada para realizar operaciones comerciales hasta en tanto no se resolviera en definitiva el juicio de amparo.

Contra la resolución incidental del 23 de febrero tanto la empresa como la PROFEPA interpusieron recursos de revisión, mismos que habrían de ser resueltos por el superior jerárquico del Juez de Distrito, es decir por el Tribunal Colegiado. Sin embargo el resultado de estos recursos carecería de importancia, toda vez que el 25 de abril el Juez de Distrito emitiera una resolución declarándose incompetente para resolver el juicio de amparo, remitiendo el caso al juez competente de la ciudad de México. El argumento de esta decisión consistía en que la PROFEPA como autoridad ordenadora del acto reclamado tenía su residencia en la ciudad de México. A su vez, esta resolución de incompetencia fue impugnada por el Ayuntamiento de Guadalcazar y correspondió al Tribunal Colegiado resolver si el Juez de Distrito de San Luis Potosí, o uno de la ciudad de México, sería el competente para conocer del juicio de amparo. A finales de 1998 la autoridad determinó que el juez competente para conocer del asunto era el de la ciudad de México y se ordenó la reposición de todo el juicio.

---

autoridad responsable cesar en la ejecución de aquel o aquellos actos de su competencia que, presuntamente, violentan las garantías del gobernado.

Independientemente de su desenlace, la dilación del procedimiento judicial, así como la cada vez más remota posibilidad de llegar a un acuerdo para el inicio de las operaciones del Confinamiento habían orillado a la empresa a modificar la estrategia de defensa de sus intereses económicos. Metalclad, como principal accionista de Ecosistemas Nacionales S. A., recurrió a un mecanismo de solución de controversias contemplado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por supuesta discriminación comercial, queja que ha propiciado el correspondiente procedimiento hoy en trámite.<sup>65</sup>

Este procedimiento inició en octubre de 1996 cuando Metalclad notificó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en adelante SECOFI) su intención de someter una reclamación de arbitraje en contra del Gobierno Mexicano bajo la sección B del Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio. Posteriormente, las partes, es decir, Metalclad y el Gobierno Mexicano a través de la SECOFI expresaron su consentimiento de someterse al arbitraje y con el nombramiento de sus respectivos árbitros, se procedió a la constitución del tribunal arbitral que hoy prepara la resolución de la controversia.<sup>66</sup> Entre otras cosas, Metalclad demanda el pago de una cantidad de 90 millones de dólares por concepto de daños y perjuicios, sin embargo, el gobierno mexicano ha preparado una defensa con el fin de no cubrir ese pago.

El sometimiento de la controversia a este tipo de mecanismo de resolución dota de ciertas singularidades al caso que se viene revisando. Además de que el conflicto pasa a constituir la primera ocasión en que una desavenencia en materia de inversión extranjera se resolverá de acuerdo al capítulo XI del Tratado de Libre Comercio, el hecho de que se presente una nueva polarización entre las partes involucradas, ha propiciado que las diferentes unidades gubernamentales mexicanas establezcan una vinculación cooperativa que antes no se había presentado. Esta particularidad en las relaciones intergubernamentales que se despliegan con motivo del conflicto de La Pedrera habrá de ser revisada más adelante.

---

<sup>64</sup>La fracción XI del artículo 95 de la ley de Amparo establece la procedencia del recurso de queja, uno de los tres tipos de recursos previstos por esa ley, en el caso en que un juez federal conceda o niegue una suspensión provisional.

<sup>65</sup>En adición a las dificultades que la vía de los tribunales mexicanos representaba para la empresa, la normatividad del TLC determinaba la suspensión de los procedimientos judiciales pendientes en tribunales nacionales.

<sup>66</sup>El procedimiento arbitral al cual las partes se han sometido implica la constitución de un tribunal arbitral en el cual cada parte nombra un árbitro. Para tal efecto, Metalclad nombró como árbitro al Sr. Benjamin R. Civletti y el Gobierno Mexicano al Sr. José Luis Siqueiros. Asimismo, como presidente y secretario del tribunal se han nombrado al Sr. Elihu Lauterpacht y al Sr. Alejandro A. Escobar, respectivamente.

### 2.7.3 Otros frentes del conflicto.

En tanto que se llevaban a efecto los actos conducentes a someter el caso de La Pedrera al tribunal arbitral, al parecer se verificó un nuevo intento por llegar a una solución negociada. En abril de 1997, la prensa nacional dio cuenta de que, presionado por los acuerdos ambientales derivados del Tratado de Libre Comercio, el gobernador potosino intentó conciliar a las autoridades municipales de Guadalcázar con ECONSA. Esta iniciativa sin embargo, no prosperó.

El intento de conciliación, por el contrario, agudizó las diferencias entre las partes involucradas y evidenció aún más, que dentro del catálogo de intereses de la empresa, no figuraban los ambientales. El 8 de enero de ese año, se había firmado un Acuerdo de Entendimiento para dar lugar a platicas encaminadas a solucionar el conflicto y en consecuencia, abandonar la vía jurisdiccional. El acuerdo contemplaba varias faces.

En primer término, se debía informar a la población el contenido de la propuesta. El planteamiento de la empresa consistía en ésta al no tener capacidad económica para remediar el sitio, necesitaba comenzar a operar el Confinamiento. Por su parte la posición del Ayuntamiento consistía en que no se autorizaría la operación, sin que antes se llevara a cabo la remediación. En principio la empresa accedió a la pretensión del Ayuntamiento. Así, planteadas estas posturas, se acordó establecer un calendario de remediación y un programa tentativo de operación del Confinamiento sólo con desechos no tóxicos. El acuerdo contemplaba además que, si era técnicamente conveniente, procedería la remediación y operación del Confinamiento con desechos no tóxicos de manera simultánea.<sup>67</sup>

De esta manera, en virtud de ese Acuerdo de Entendimiento, se procedió a la realización de platicas entre las partes involucradas. Sin embargo, el resultado de las reuniones no fue el deseado. Aunque en principio la empresa accedió a operar sólo con desechos no tóxicos, su posición cambió y finalmente abandonó la negociación. Al parecer, Metalclad debía acreditar ante sus accionistas y ante la *Security Exchange Comision* (órgano rector del mercado de valores en Estados Unidos) que el Confinamiento de desechos tóxicos entraría en operación. Por ello, antes de dejar las negociaciones propuso la firma de dos convenios: uno que se haría público, mediante el cual se acordaba la remediación y autorización para el funcionamiento del Confinamiento de desecho tóxicos y otro que no se haría público, a través del cual la empresa se comprometía a no operar el

---

<sup>67</sup> Esta información se obtuvo en entrevista a Leonel Serrano, en algún momento asesor jurídico del Ayuntamiento de Guadalcázar.

Confinamiento.<sup>68</sup> El Ayuntamiento rechazó esta pretensión de la empresa y el intento de negociación terminó.

Pro San Luis Ecológico reaccionó ante estas negociaciones. La organización ambientalista denunció públicamente que el gobierno estatal había hostigado a habitantes y autoridades de Guadalcázar para accedieran al acuerdo. La autoridad estatal negó la acusación y el Cabildo junto con 19 Comisariados Ejidales firmaron una carta de rechazo al acuerdo, solicitando además la remediación de la Estación de Transferencia.<sup>69</sup>

Meses más tarde el gobierno del estado llevaría a efecto una acción que refrendaría su apoyo al municipio de Guadalcázar en su oposición al Confinamiento. Esa acción, junto con la suspensión judicial vigente, cerraría la posibilidad de concertar un acuerdo para el funcionamiento del confinamiento. Mediante Decreto Administrativo publicado el 20 de septiembre de 1997 en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el Poder Ejecutivo de esa entidad emitió una Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva Estatal con características de Reserva de la Biosfera a la región denominada Real de Guadalcázar ubicada en el municipio del mismo nombre. Lo anterior, además de que prácticamente canceló la factibilidad de que opere el Confinamiento, obstaculiza el proceso de remediación de la Estación de Transferencia por parte de la empresa. Hasta la fecha, el estado de las cosas no ha variado, lo único que estado cambiando son las tensiones entre las autoridades locales y las federales debido a que los titulares de aquéllas cambiaron en septiembre de 1997 y a que la substanciación del mecanismo arbitral de resolución de la controversia ha obligado a las entidades gubernamentales mexicanas a coordinarse en torno a la defensa que el gobierno mexicano opone a la pretensión de Metalclad.

Otra faceta del conflicto se presentó entre las organizaciones ecologistas involucradas y las autoridades del gobierno federal. El 14 septiembre de 1995 la organización Pro San Luis Ecológico había interpuesto una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República (PGR) contra la empresa por los delitos ambientales suscitados en la Estación de Transferencia. La Averiguación Previa AP/7821/SEDEC/95 motivada por esa denuncia no derivó en acción penal, sin embargo, en abril de 1997 la organización ecologista anunció que presionaría a la PGR para reactivar la averiguación.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> En virtud de que Metalclad había colocado captado capital a través del Mercado de Valores norteamericano, se encontraba legalmente obligado a responder a sus inversionistas con la inmediata apertura del Confinamiento de La Pedrera. La demora en el inicio de las operaciones del Confinamiento colocaba a Metalclad en una complicada situación de acuerdo a la legislación norteamericana. Esa situación, de hecho continúa, sin embargo en virtud de la controversia comercial entre ambos países originada por el caso, Metalclad se encuentra de alguna manera, amparada ante sus accionistas y en consecuencia, ante la *Security Exchange Commission*.

<sup>69</sup> *Diario El Universal*, 20 de abril de 1997.

<sup>70</sup> *La Jornada*, 20 de abril de 1997.

Aunque no prosperaría esta forma de confrontación entre las partes, Greenpeace también recurriría a ella. En febrero de 1996 la esta organización denunció ante la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y penalmente ante la PGR, a los titulares del INE y de la PROFEPA por haber exonerado a la empresa COTERIN de las sanciones a que ésta se había hecho acreedora por la inadecuada disposición de residuos peligrosos en la Estación de Transferencia.<sup>71</sup> Sin embargo esta denuncia tampoco prosperó. En síntesis, han sido varios los episodios del conflicto con motivo de La Pedrera, así como diversos los medios de los que las partes se han servido para presionar a sus adversarios. Pero el problema más importante del caso, el relacionado con la afectación al equilibrio ecológico y a la salud de los habitantes de la región, no siempre ha sido el principal foco de atención para las partes.

## **2.8 Aspectos pendientes en el caso de La Pedrera.**

### **2.8.1 El tema pendiente de la salud pública.**

En relación con el tema de la salud pública, algunas evidencias sugieren que desde la disposición de los residuos tóxicos en la Estación de Transferencia, los casos de afectaciones en la salud de los habitantes de zonas cercanas a La Pedrera han aumentado. Según el testimonio de Hermilo Méndez, representante de Pro San Luis Ecológico en Guadalcázar y quién en alguna administración fungió como regidor de Ecología en el Ayuntamiento, en 1990 no había casos de cáncer en la región, en tanto que para 1991 se detectaron cuatro, seis en 1992 y 16 en 1993.<sup>72</sup>

Las recurrentes denuncias de este tipo por parte de Pro San Luis Ecológico en torno a la aparición de diferentes efectos nocivos en la salud derivados de los residuos dispuestos en la Estación de Transferencia, llevaron a que la entidad gubernamental local del ramo de la salud pública denominada Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado (SCSPE) realizara estudios entre la población de las zonas cercanas a La Pedrera. Entre los resultados que la dependencia dio a conocer, destaca el cual dice que, luego de un análisis de mortalidad por malformaciones en el sistema nervioso de 1993 a 1995 en el Municipio de Guadalcázar, se encontraron dos defunciones en 1993, una en 1994 y ninguna en 1995.<sup>73</sup> En relación con estudios epidemiológicos practicados por la SCSPE, se encontró que

---

<sup>71</sup> *Diario Reforma*, 3 de febrero de 1996.

<sup>72</sup> *La Jornada*, 6 de noviembre de 1995.

<sup>73</sup> *Diario Pulso de San Luis*, 28 de enero de 1996.

durante el último trimestre de 1995 nacieron en Guadalcázar 3 niños con malformaciones en el tubo neural. Asimismo se reveló que de 1991 a 1995 se detectaron otros 5 casos en la entidad, lo que situó a San Luis Potosí un 25% arriba de la media nacional. Sin embargo, la agencia gubernamental aclaró que la incidencia de estos casos en el municipio de Guadalcázar estaba ligeramente abajo de la media nacional y que no era posible establecer una relación de causalidad entre los casos y los desechos tóxicos de La Pedrera.<sup>74</sup>

Los resultados de los estudios realizados por los SCSPE, suscitaron la reacción de Pro San Luis Ecológico. Inmediatamente después de que el organismo estatal revelara sus conclusiones, la organización no gubernamental potosina publicó que de 1991 a 1995 se habían registrado 38 casos de malformaciones congénitas diversas en los municipios de Guadalcázar, Cerritos y Villa Juárez, estos últimos conectados con La Pedrera por corrientes subterráneas. De acuerdo con el informe presentado por esta organización, la Clínica del Seguro Social Solidaridad número 41 del municipio de Cerritos reportó que en 1991 se habían presentado 4 anomalías congénitas no especificadas, 5 en 1992 y 8 en 1993. Además se dió a conocer que en este último año se habían presentado un caso de hidrocefalia, un caso de microcefalia, uno de espina bífida, 3 de miclomengóceles y uno de acrecentamiento de extremidades. De igual forma, dio a conocer una lista de 34 casos de embarazo interrumpido y 5 de diversos tipos de cáncer, verificados entre 1993 y 1995.<sup>75</sup> Por su parte, como resultado de una encuesta realizada por Pro San Luis Ecológico, la Dra. Angelina Nuñez ha documentado 22 casos de cáncer entre 1992 y 1995 en el municipio de Guadalcázar.

Ante estas declaraciones y ante la especulación sobre la relación directa entre la presencia de los desechos tóxicos y los daños a la salud registrados, la auditoría ambiental de COTERIN establece que no existen tales efectos, sin embargo los estudios en que se basan esas conclusiones apenas abarcan hasta 1991, un año posterior a la disposición de los desechos, mientras que los datos referidos consideran casos verificados hasta 1995. El hecho es que los fundamentos científicos de una y otra parte resultan aún insuficientes para que puedan constituir una opinión lapidaria a una controversia que todavía no se resuelve.

En cuanto a la actitud de las demás partes involucradas en el conflicto con relación al aspecto de la salud, ésta se ha manifestado de manera similar. La posición tanto de Greenpeace, como de las autoridades federal y estatal, básicamente se orienta a evadir este aspecto de la discusión toda vez que no hay suficiente evidencia científica en cuanto a la

---

<sup>74</sup>*Diario Sol de San Luis*, 15 de marzo de 1996.

<sup>75</sup>*San Luis Hoy*, 11 de abril de 1996; *Diario Momento*, 14 de abril de 1996.

relación de causalidad entre los desechos y los casos de afectación en la salud de los habitantes de la región.

### 2.8.2 Otros aspectos pendientes.

Aunque La Pedrera constituye un claro ejemplo de un caso de parálisis y en consecuencia inconcluso, permite, como se verá más adelante, obtener algunas importantes observaciones. Por una parte, es evidente que el problema implícito en el asunto de la Pedrera se encuentra resuelto solamente de manera parcial. Ante el hecho poco probable de que el confinamiento comience a funcionar, la empresa ha manifestado su decisión de abandonar el proyecto.<sup>76</sup> Esto representa que una de las facetas del conflicto haya quedado resuelta, lo que de hecho constituye asimismo una victoria parcial para los opositores a la empresa. Pero por otro lado, la remediación de la Estación de Transferencia significa la parte irresuelta del problema. En este caso, tanto las autoridades de los tres órdenes de gobierno como la sociedad civil organizada en agrupaciones o de manera desarticulada, han manifestado la urgente necesidad de que se lleve a cabo la remediación. Existe entonces un incontrovertible consenso en relación con que la parte más importante del problema sigue sin resolverse. La causa de esta situación la constituye el elevado costo de esa tarea. Además, a este desenlace parcial del caso hay que adicionar el hecho de que también está pendiente la resolución del arbitraje internacional entre Metalclad y el Gobierno Mexicano.

Otro saldo derivado de este conflicto lo constituye el hecho de que ha comenzado a plantearse la conveniencia de hacer de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente un órgano autónomo. En julio de 1998, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados organizó un Foro Nacional de Procuración de Justicia Ambiental en el cual se desprendió, entre otros puntos, que la Profepa debe en gran medida su ineficiencia al hecho de que depende directamente del Ejecutivo Federal, puesto que es un órgano desconcentrado carente de personalidad jurídica y patrimonio propios. Por lo que es necesario desvincularla del ejecutivo para convertirse en un Órgano Constitucional Autónomo. Esta inquietud ha dado lugar a la presentación de una Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona los artículos 27, 105, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar autonomía orgánica, financiera y de ejercicio en las atribuciones que la ley les confiera a las Instituciones de Procuración de Justicia Ambiental,

---

<sup>76</sup>Javier Guerra director general de ECONSA manifestó que Metalclad ha decidido vender sus filiales en México debido al desenlace del asunto del confinamiento de Guadalcázar.

iniciativa que ha sido dictaminada por la Comisión respectiva de ese órgano parlamentario, pero que hasta la fecha no se ha traducido en la correspondiente reforma constitucional.

En síntesis, no obstante que el desarrollo de los acontecimientos del asunto de La Pedrera dista de estar en su fase final, principalmente en lo que se refiere a la remediación del lugar, el estado en que se encuentran las cosas, así como el desarrollo del conflicto desde sus inicios, permite extraer algunas interesantes observaciones, tales como las referidas a la relación entre las diferentes unidades gubernamentales involucradas en el caso y a la idoneidad del marco legal en que estas relaciones se desencadenan, temas que son materia de análisis en este trabajo. A propósito de lo anterior, en días recientes, la titular de la Semarnap ha dicho que el confinamiento de Guadalcázar nació mal y terminó mal porque violentó procesos legales y que en este tipo de proyectos se requiere el cumplimiento de las leyes estatales y municipales, porque todas las leyes del país valen lo mismo.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Diario Pulso de San Luis, 16 de marzo de 2000.

### **Capítulo III. El caso del área de preservación ecológica en el municipio de Tepetzotlán, Estado de México.**

#### **3.1 Tepetzotlán y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.**

El desmesurado crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) supone serias dificultades en torno a cómo habrán de enfrentarse las demandas implícitas en esa urbanización, más aún cuando existe la pretensión de satisfacerlas sin afectar abruptamente al medio ambiente. Esa zona comprende las 16 demarcaciones territoriales (o delegaciones) de la Ciudad de México y 41 municipios del Estado de México. Desde 1990 Tepetzotlán es parte de ese grupo de municipios lo cual no significa que el proceso aún inconcluso de esa conurbación, haya estado exento de problemas, que en algunos casos han involucrado a instancias gubernamentales y agentes sociales.<sup>78</sup>

Los hechos que se presentan en el caso de Tepetzotlán tienen que ver con los siguientes problemas: 1) el enfrentamiento entre unidades gubernamentales del orden municipal y estatal; 2) la pugna entre organizaciones no gubernamentales y del gobierno; 3) enfrentamientos como consecuencia de la interacción entre urbanización y medio ambiente; y 4) el fracaso de la implementación de acciones gubernamentales tendientes a frenar el proceso de urbanización y la correspondiente degradación al medio ambiente.

Al entrar en juego intereses económicos, los móviles estrictamente ambientales de la actuación gubernamental parecen ser vencidos y pasar a ocupar un segundo lugar tras las razones estrictamente económicas. Aunque que en principio fueron agentes no gubernamentales quienes protagonizaron la controversia implícita en este caso, conforme transcurrió el tiempo comenzaron a tomar parte en ella algunas organizaciones públicas. El ejemplo más claro de cómo las dependencias gubernamentales se involucraron en el conflicto lo representa el Ayuntamiento que estuvo en funciones de 1994 a 1997 en su pugna con la dependencia del nivel estatal encargada de la política de asentamientos humanos. Este enfrentamiento a su vez, constituye una muestra de las tensiones que emergen en un esquema gubernamental tradicionalmente centralista que presumiblemente, antes de atender al interés de la colectividad por un medio ambiente sano y ecológicamente

---

<sup>78</sup> De acuerdo con el Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, órgano creado para atender los temas de interés común en materia de conurbación entre el Gobierno del Estado de México y el del Distrito Federal, la Zona Metropolitana es el área de conurbación existente entre el territorio del Distrito Federal y los Municipios del Estado de México que constituyen una continuidad física que abarca dos entidades federativas, en los términos que establecen para sus efectos los convenios de creación de cada una de las

equilibrado, privilegia el interés del desarrollo económico a través del establecimiento de industrias. Este centralismo en materia de desarrollo económico se manifiesta en el hecho de que, aún cuando se pudiera pensar que las acciones gubernamentales relacionadas con el establecimiento de parques industriales involucran principalmente al municipio, en un considerable porcentaje de los casos ocurridos hasta ahora no ha sido así (Garza, 1992: 178), sino que las políticas en esta materia se diseñan e implementan desde instancias superiores de gobierno.<sup>79</sup>

Bajo este esquema, lo que originalmente constituye un acción gubernamental tendiente a establecer una zona verde de amortiguamiento para el proceso de metropolización, es posteriormente revertido por otra serie de acciones tendientes a propiciar el establecimiento de un parque industrial sobre la misma área.<sup>80</sup>

### **3.2 El contexto municipal de Tepetzotlán.**

#### **3.2.1 Aspectos geográficos e históricos.**

Al noroeste del Valle de Cuautitlán-Texcoco y a 44.5 kilómetros de la Ciudad de México se ubica el municipio de Tepetzotlán, Estado de México. Su superficie de 208 kilómetros cuadrados representa el 0.94 por ciento del territorio mexiquense y colinda al norte con el estado de Hidalgo y los municipios de Huehuetoca y Coyotepec, al este con los municipios de Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Teoloyucan, al sur con los de Nicolás Romero y Cuautitlán Izcalli y al oeste con el estado de Hidalgo y los municipios de Nicolás Romero y Villa del Carbón. En la parte este del municipio, lugar donde se ubica la cabecera municipal del mismo nombre, cruza la carretera México-Querétaro, parte del eje carretero más importante del país.

---

Comisiones Metropolitanas que se crean para efecto de coordinación entre estos gobiernos. Publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 21 de septiembre de 1998.

<sup>79</sup> No es objeto de esta discusión el abundar en los aspectos técnicos de la disciplina económica de la localización industrial, sin embargo si conviene apuntar que, como señala Garza (1992: 45), un parque industrial se puede definir como un área planeada para promover el establecimiento de empresas industriales mediante la dotación anticipada de infraestructura, naves y servicios comunes, que opera bajo una administración permanente.

<sup>80</sup> El gobierno del Estado de México ha dado especial importancia a su política de fomento industrial a través de la creación de parques industriales. El propio gobierno creó, desde 1982, un Fideicomiso para el Desarrollo de Parques Industriales (FIDEPAR), el cual ha desarrollado 10 parques en diferentes municipios de la entidad (uno de ellos, catalogado como parque Microindustrial Ecológico, en Cuautitlán Izcalli). Además ha construido un parque industrial en el municipio de Ixtlahuaca y proyecta actualmente la construcción de 3 parques más. Actualmente existen 33 parques industriales, de los cuales 11 son privados, 15 municipales y el resto estatales. Fuente: Registro Estatal de Trámites Empresariales del Estado de México.

### 3.2.2 Perfil socioeconómico.

El comportamiento poblacional de Tepetzotlán ha sido muy dinámico, principalmente en la década de 1960 a 1970 en la que presentó una tasa de crecimiento promedio anual del 5.8 por ciento. Este crecimiento disminuyó en la siguiente década a una tasa de 2.1 por ciento para volver a incrementarse los años ochenta a una tasa del 4 por ciento. En la mitad de la última década del siglo, el municipio unos 39 647 habitantes distribuidos en 41 localidades, una de las cuales, la cabecera municipal, concentraba el 60 por ciento de la población con 24 100 personas. Las comunidades más importantes, entonces y todavía, son Santiago Cuautlalpan con 5 005 habitantes, San Mateo Xoloc con 3 865, Cañada de Cisneros con 2 158 y Santa Cruz con 1 548 (INEGI, 1995 c).

En el renglón de la actividad económica, debido a que desde 1990 Tepetzotlán forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pero asimismo a que tiene también una importante área rural, existe una singular diversificación de actividades. En materia agrícola, en orden de importancia, la producción comprende maíz, frijol, cebada, avena, y en menor proporción, árboles frutales, haba, nopal, maguey y algunas hortalizas. En materia ganadera, el municipio cuenta con producción de ganado bovino, porcino, avícola y colmenas, pero en cantidades tales que no constituyen una actividad especializada.

Por lo que respecta a la industria manufacturera, ésta constituye un importante destino de la actividad humana. De las 6 122 personas ocupadas en las manufacturas, el subsector de productos alimenticios, bebidas y tabaco, absorbe tan sólo en 32 establecimientos a 1 452 personas y en el subsector de textiles e industria del cuero, 6 establecimientos ocupan a 1 855 personas. Por su parte, en relación con las actividades comerciales, éstas solamente en 414 establecimientos dan trabajo a 931 personas y los servicios por otra parte, ocupan a 389 (INEGI, 1995 C). Es decir, que mientras las manufacturas ocupan al 74.3 por ciento de la población económicamente activa, el comercio y los servicios ocupan al 11.3 y 14.4 por ciento respectivamente.

La ubicación geográfica de Tepetzotlán le convierte en un lugar propicio para la actividad industrial, toda vez que siendo parte de la ZMCM, en ella atraviesa la carretera México-Querétaro, en torno a la cual se ha instalado un importante número de industrias dentro de otros municipios conurbados.<sup>81</sup> Sin embargo, Tepetzotlán también presenta la particularidad de ser sede del Museo Nacional del Virreinato, lo que ha provocado que

---

<sup>81</sup> Una amplia discusión al respecto de los factores que condicionan la localización industrial en México puede encontrarse en Garza (1992).

muchos de sus habitantes prefieran explotar la vocación turística del lugar, antes que la industrial.

### 3.3 Antecedentes del caso de estudio.

Mediante el Decreto 86 publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 21 de abril de 1986, se dotó al municipio del Plan de Centro de Población Estratégico de Tepozotlán (en adelante Plan de 1986).<sup>82</sup> Además de que con esto se pretendió dar un instrumento para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, otro de los objetivos de este plan fue proteger al municipio del crecimiento desmedido de la mancha urbana de la ZMCM, para lo cual se estableció como área de preservación ecológica una amplia franja de aprovechamiento agrícola ubicada en la parte sur de su territorio. De esta manera, se decretaba a esta zona como no urbanizable haciéndosele objeto del programa "Pinte su raya" y evitándose con ello, la conurbación del municipio de Tepozotlán con las áreas urbanas de Cuautitlán Izcalli. Los terrenos objeto de la medida colindan con el río Cuautitlán, que divide al municipio de Cuautitlán Izcalli con Tepozotlán y a través de los cuales cruza la autopista México-Querétaro. Esa decisión se hizo además con el propósito de preservar el conjunto del patrimonio histórico, natural y cultural del municipio de Tepozotlán.

La prohibición legal a darle un uso industrial a los terrenos mencionados obedece a que el uso del suelo que el Decreto 86 posibilitaba para esa área del territorio municipal se limitaba a construir equipamiento social y turístico; construcciones de apoyo a la producción agrícola, picuaria, ganadera, forestal y minera; vivienda rural o campestre e industria de algo riesgo a solamente a 5 km. de cualquier centro de población. En mayo de 1991, la propia Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de su residencia local en Cuautitlán Izcalli respondió en estos términos a una solicitud de factibilidad de uso del suelo que la empresa Philips Mexicana había hecho.<sup>83</sup> Lo anterior obedeció a que algunos de los

---

<sup>82</sup> De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, los Centros de Población Estratégicos son los centros de población definidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que desempeñan una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado, ya sea por estar integrados en sistemas urbanos intermunicipales, o en regiones metropolitanas o porque cumplen o se prevea que cumplen funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población. Esta misma ley establece que es competencia del Ejecutivo del Estado la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de dichos planes y que lo hará en concurrencia y coordinación con los Ayuntamientos. También establece que la zonificación aprobada en estos planes será administrada tanto por la autoridad municipal como por la estatal.

<sup>83</sup> Esta respuesta se fundaba en el artículo 116 fracción X de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado entonces vigente y consta en el Oficio 478/91 de la citada dependencia.

terrenos afectados con dicha declaratoria pertenecían a las empresas Olivetti y Philips Mexicana quienes los vendieron ante la imposibilidad de darles un uso industrial.<sup>84</sup>

El citado Decreto 86, que había sido expedido de conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos del 25 de mayo de 1976 y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México del 16 de diciembre de 1983 (en adelante ley de 1983), otorgaba el carácter de permanente al Plan del Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán y por consiguiente, al área de preservación ecológica establecida en el mismo. De acuerdo con el artículo 31 de la ley de 1983 los planes de Desarrollo Urbano adquirirían el carácter de permanentes al año de su expedición y solamente podrían ser modificados en caso de que se presentaran situaciones excepcionales que imposibilitaran su realización, situaciones que debían ser debidamente acreditadas por las autoridades ante el Congreso Local. Con base en lo anterior y con el propio Decreto 86, un año después de la publicación de este último, es decir el 22 de abril de 1987, el Plan del Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán, en el que se decretaba el área de preservación ecológica, adquiría el carácter de permanente.

No obstante que el área de preservación ecológica se encontraba sustentada en una aparente solidez jurídica, los intereses económicos relacionados con la especulación inmobiliaria comenzaron a presionar para que se pudiera dar un uso más rentable a los terrenos afectados. Esas presiones pronto comenzaron a surtir efecto en algunas entidades de la administración pública estatal y así fueron apareciendo los actores y los eventos que constituyen el conflicto por el uso del suelo en el área protegida de Tepetzotlán.

En clara contravención jurídica con la ley de 1983 y con el Plan de Centro de Población Estratégico, el 4 de junio de 1991 la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda otorgó una licencia de uso del suelo para la construcción de un Centro de Acopio. Sin embargo, debido a una serie de acciones legales, el Centro de Acopio no fue edificado. Entre esas acciones, estuvo la Denuncia Ciudadana que el 15 de mayo de 1992 promovió la Asociación Civil Ecologista de Tepetzotlán, A.C. ante el Consejo Consultivo de Protección al Ambiente del Estado de México.

Durante 1991 se habían hecho algunas gestiones para establecer en el área mencionada una escuela agropecuaria pero las autoridades estatales negaron la posibilidad argumentando que el uso del suelo permitido no contemplaba esa actividad.

Ante los obstáculos legales y sociales que enfrentaban los intentos por darle un uso económicamente más rentable a los terrenos afectados por el Decreto 86, las autoridades

---

<sup>84</sup>Como parte de los intentos de Philips Mexicana por vender sus terrenos, en febrero de 1991 esta empresa ofreció la Fundación Siglo XXI, la posibilidad de fungir como promotor de esa venta.

del Estado de México instrumentaron algunas medidas para cambiar el uso del suelo del área de preservación ecológica por el de uso industrial y para autorizar el aumento en la densidad habitacional del centro de población. A través de los decretos 89 del 4 de mayo de 1992 y 212 del 11 de agosto de 1993 fue modificado el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepozotlán de 1986. Estos decretos a su vez, derivaron de los acuerdos aprobados en sesión ordinaria de Cabildo de Tepozotlán de fecha 18 de enero de 1991 y de 24 de septiembre de 1992, por los cuales el Ayuntamiento de Tepozotlán concurrió con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado en la mencionada modificación.

El primero de estos Decretos, publicado el 4 de mayo de 1992 en la Gaceta Oficial del Estado de México, al modificar el Plan de Centro de Población Estratégico, invalidaba el carácter de área de preservación ecológica de la franja de terrenos colindantes con el municipio de Cuautitlán, permitiendo que esos predios se destinaran a fines industriales. Este Decreto sin embargo, no cumplía con el requisito estipulado por el artículo 31 de la ley de 1983 entonces vigente, según el cuál para modificar un Plan de Desarrollo Urbano permanente, las autoridades debían claramente demostrar las situaciones que imposibilitaran la realización del plan. La evidente contradicción legal del Decreto mismo, así como la oposición que su publicación originó, principalmente por parte de la Asociación Civil Ecologista de Tepozotlán, A.C. y la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C., conminaron a las autoridades a la no aplicación del Decreto a través de la no concesión de licencias para el uso industrial de los terrenos afectados por el mismo.

Sin embargo, el marco legal de la política urbana fue modificado. El 1o de marzo de 1993 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado la nueva Ley de Asentamientos Humanos (en adelante ley de 1993). Esta ley presentó, entre muchos otros cambios, la posibilidad de modificar los planes de Desarrollo Urbano sin necesidad de que fueran acreditados los requisitos estipulados en la ley de 1983, lo que hacía más fácil cambiar los usos del suelo. Además, derogó una disposición, presente en la ley de 83, que prohibía la urbanización en zonas contiguas a las carreteras. Aunque no es posible acreditar fehacientemente la relación entre esa reforma legal y el interés por modificar el uso del suelo de los terrenos afectados por el Plan de 1986, los hechos subsecuentes a la reforma sugieren ésta estaba encaminada a otorgar sustento legal al cambio de uso del suelo en el área mencionada.

Dos días después de la publicación de la nueva ley, la Legislatura Local aprobó el 3 de marzo el Decreto 212, al que anteriormente se hizo referencia, mediante el cuál se

modificaba el Plan de 1986. Este Decreto, publicado el 11 de agosto de 1993, incluía las modificaciones al Plan de 1986 que se habían intentado introducir en el Decreto 89, de tal suerte que otorgaba la posibilidad de dar un uso industrial al área que mediante dicho Plan había sido decretada como zona de preservación ecológica. El hecho de que, para la aprobación de este Decreto, no se hubieran acreditado los requisitos que el artículo 31 de la ley de 1983 ya abrogada establecía para modificar los Planes de Desarrollo Urbano permanentes, puede ser explicado por dos vías: o bien, constituye un acto de autoridad que omitió tomar en cuenta el carácter de plan "permanente" que había adquirido el plan de 1986, o por otro lado, es un ejemplo de aplicación retroactiva de la ley de 1993. En ambos casos se constituye por lo tanto una acción ilegal.

A raíz de este cambio de uso del suelo, la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental ha emprendido un decidido enfrentamiento a las acciones del gobierno estatal y de los particulares interesados en dar un uso comercial e industrial al área antes protegida. La principal manifestación de ese enfrentamiento ha sido una dilatada defensa jurídica del área de preservación ecológica del municipio, la cuál no solamente ha encontrado a sus adversarios en las autoridades estatales decididas a otorgar licencias de uso del suelo para fines comerciales e industriales, sino también en los propietarios de los predios afectados.<sup>85</sup>

Esa dilatada y esforzada defensa, sin embargo, no ha alcanzado su objetivo manifiesto: el de que se respetara la permanencia del plan de 1986. Lo anterior, debido a que en fecha reciente ha circulado en los medios de comunicación de alcance nacional que el Presidente de la República inauguró el parque Eco-Industrial "Los Cedros Business Park", el cual se localiza precisamente en la zona que según el Plan de 1986 sería zona de preservación ecológica.<sup>86</sup> Este parque industrial supone una inversión de 50 millones de dólares, de los cuales, al momento de su inauguración, se ha ejercido aproximadamente la mitad. El propósito de los desarrolladores inmobiliarios, ha sido el aprovechar la localización del área en cuestión, es decir su cercanía a la ciudad de México con su importante planta industrial, así como el hecho de que el principal eje carretero del país le atraviesa, para propiciar el asentamiento de actividades de vocación industrial y comercial, dándole con ello un impulso a la actividad económica del municipio de Tepotzotlán y del Estado de México.

Estamos entonces ante el desarrollo de un conflicto originado por el enfrentamiento de dos tipos de intereses difíciles de conciliar, sobre todo en México: el cuidado del equilibrio ecológico y el desarrollo económico. Una somera revisión de los principales eventos

---

<sup>85</sup>La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México faculta al ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Vivienda para otorgar las licencias de uso del suelo.

<sup>86</sup>Diario Reforma. 19 de enero de 2000.

constitutivos de este enfrentamiento ilustran cómo el margen de acción que la ley deja a las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, permite que la actuación gubernamental se incline a favor de ciertos intereses en perjuicio de otros. El resultado de la tensión esta vez ha sido, al contrario de Guadalcázar, el triunfo del interés de tipo económico, sobre el interés conservacionista.

### **3.4 Los actores y su participación en el conflicto.**

#### **3.4.1 El gobierno del Estado de México.**

La actuación de las dependencias del poder Ejecutivo del gobierno del Estado de México en relación con el área de preservación ecológica del municipio de Tepetzotlán varía en función del tiempo en que ésta fue realizada. Mientras que en 1986 el Ejecutivo estatal fue artífice del programa "Pinte su raya", el cual estaba encaminado a evitar, mediante la instalación de una zona verde de amortiguamiento, la conurbación entre el poblado de Tepetzotlán y el municipio de Cuautitlán, años después algunos órganos de ese mismo gobierno participarían en la alteración del instrumento que llevaba a efecto ese programa, el Plan de Centro de Población Estratégico del municipio de Tepetzotlán. De esa forma, al modificar el uso del suelo del área de preservación ecológica, se eliminaba la barrera natural que impedía la conurbación que en principio se buscaba evitar.

Es importante considerar que de 1986 año en que se publicó el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán al inicio del año 2000 en que ha sido inaugurado el parque Eco-industrial "Los Cedros Business Park", tres diferentes administraciones encabezaron el gobierno del Estado de México y que además de ello, en más de un caso, esas administraciones no fueron concluidas por el titular del Ejecutivo que fue originalmente electo para el cargo, sino que los periodos constitucionales fueron cubiertos por más de un gobernador. Sin embargo, lo importante es que la actuación del gobierno estatal hacia el caso del área de preservación ecológica observó prácticamente dos posturas, una en la que se apoyó la idea de evitar la conurbación del poblado de Tepetzotlán y en la que de hecho se decretó con carácter de permanente el área de preservación con la que se evitaba dicha conurbación y otra, en la que, incluso incurriendo en actos de dudosa legalidad, se permitió el cambio de uso del suelo de dicha área. Mientras que la Legislatura local lo hizo aprobando la modificación del Plan de 1986, algunas dependencias del gobierno estatal, específicamente la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (1991), expidió

licencias de usos del suelo incompatibles con su condición de área de preservación ecológica que tenían dichos terrenos. Esta última actitud, parece corresponder con una ambiciosa política de fomento industrial que el Estado de México ha impulsado en los últimos años y sobre la base de la cual ha emprendido algunas modificaciones del marco legal para agilizar el crecimiento de la planta industrial en su territorio.<sup>87</sup>

### 3.4.2 El Ayuntamiento de Tepetzotlán.

La actitud que han adoptado las diferentes administraciones municipales que a lo largo de la década han encabezado el Ayuntamiento de Tepetzotlán no es similar. Hasta 1994 las administraciones mostraron una clara disposición a colaborar con los desarrollistas inmobiliarios. Como se mencionó, mediante Acuerdos de Cabildo del 18 de enero de 1991, del 24 de septiembre de 1992 y del 20 de febrero de 1993, la administración encabezada por Belino Vega Noriega pretendió modificar el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán, para con ello dejar sin efecto el área de preservación ecológica contemplada en dicho Plan. Por su parte la administración posterior, encabezada por el panista Angel Zupa, mostró una mayor colaboración hacia la defensa del área preservada.

Además de las negativas a las solicitudes de licencia de construcción, de alineamiento y número oficial, así como de su participación en las controversias administrativas y judiciales derivadas de esta negativas, en 1996 el Ayuntamiento de Tepetzotlán determinó revocar los Acuerdos de Cabildo que habían modificado el Plan de 1986. En sesión del 3 de julio de ese año, el Cabildo convino restituir la calidad de área de preservación ecológica a la franja de territorio que había sido considerada así en el Plan de 1986, para lo cual revocó los Acuerdos de Cabildo que habían alterado dicho Plan y se determinó cambiar nuevamente el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán, de tal manera que luego de esa modificación quedara tal y como fue expedido en 1986. En agosto de 1996, el acuerdo fue publicado en la Gaceta Oficial del municipio y posteriormente se envió una carta al gobernador del Estado invitándole a elaborar un decreto que se sometiera a la Legislatura Local. El Decreto a que se refería el Ayuntamiento estaría

---

<sup>87</sup> El 23 de noviembre de 1995, el Gobierno del Estado de México suscribió con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Ejecutivo Federal, un Acuerdo de Coordinación para la desregulación de la Actividad Empresarial en esa entidad federativa. Asimismo, el 13 de diciembre de ese año, el Ejecutivo del Estado de México expidió el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, en el que se establecen bases para la simplificación de trámites, requisitos y plazos de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos involucradas en la instalación y operación de empresas, acuerdo que a su vez, contempla convenios con los municipios a fin de instrumentar medidas similares en este orden de gobierno. De hecho, posteriormente se

destinado a modificar el Plan del Centro de Población Estratégico de 1993 entonces vigente, para restablecer el de 1986.

Durante 1997 la actitud del gobierno municipal de Teotzotlán continuó siendo la de defender el área de preservación reserva ecológica. Aunque los intentos por establecer industrias en la zona no cesaron, en una carta del Cabildo dirigida a una empresa constructora el 11 de abril de ese año, el órgano municipal explicó la imposibilidad legal para fincar en esos terrenos. Sin embargo, las presiones de los inmobiliarios, así como la resolución de la Suprema Corte a que más adelante se hará referencia, lograron modificar la actitud de la autoridad municipal y en diciembre de 1998 el Ayuntamiento otorgó una licencia de construcción a las Inmobiliarias Helmer y Nuevo León.

El cambio de actitud por parte del Ayuntamiento encabezado por Miguel Villareal Espinoza no inició con la concesión de esa autorización. Antes de ello, el Ayuntamiento y las empresas inmobiliarias suscribieron un convenio en virtud del cual, a cambio de las respectivas autorizaciones de la autoridad municipal, las empresas se comprometían a realizar algunas obras de carácter social. De ese modo, la actuación de esa unidad gubernamental, luego de haber oscilado entre el apoyo a los intereses inmobiliario y el apoyo al área de reserva ecológica, finalmente se inclinaba por lo primero.

Ante ese acto, como se ha mencionado, la Asociación Ecologista de Tepotzotlán y la Fundación Xochitla, en su defensa del área de preservación ecológica, interpusieron recursos de amparo que hasta hoy han resultado infructuosos.

### 3.4.3 Los desarrolladores.

La participación de los agentes privados que detentan la propiedad de predios afectados por la declaratoria de reserva ecológica del Plan de 1986 ha estado principalmente encaminada a que los usos del suelo permitidos para esta área sean ampliados a actividades que proporcionen mayor rentabilidad económica. Los enfrentamientos entre algunos de estos agentes y la defensa de la reserva ecológica han tenido como motivo, desde el intento por construir una barda, hasta la manifiesta intención de convertir en fraccionamiento industrial los terrenos ubicados en el área de reserva ecológica. Estas pugnas han tenido como escenarios, casi de manera exclusiva, los tribunales judiciales y

---

suscribió un Acuerdo de Coordinación para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales, que fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 29 de mayo de 1998.

administrativos y en general, instancias de la administración pública en sus niveles estatal y municipal.

En plena vigencia de una suspensión definitiva decretada por un órgano del Poder Judicial de la Federación, en noviembre de 1994 otro órgano similar, el juzgado primero de distrito en el Estado de México, decidió levantar dicha suspensión en virtud de que las Inmobiliarias Helmer, S.A. y Nuevo León, S.A. otorgaron contragarantía para en su caso, responder por los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionar a la Fundación por la ejecución del acto reclamado, es decir, por la licencia de uso del suelo que la autoridad impugnada les otorgara a estas empresas.<sup>88</sup> De esta manera, en febrero de 1995 las inmobiliarias obtuvieron licencia estatal de uso del suelo No. 121/055/95, licencia que no respetaba la calidad de reserva ecológica con que el predio "Cadena" y "Chopos" había sido afectado por el Plan de 1986. Esa suspensión se había derivado del procedimiento de amparo que la Organización no Gubernamental denominada Fundación Mexicana para la Educación Ambiental (FUNDEA) promovió contra la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993 y el Decreto 212 como primer acto de ésta.

La intención de las inmobiliarias al propiciar el levantamiento de la suspensión consistía en llevar a cabo el proyecto de un fraccionamiento industrial denominado "Parque Industrial los Cedros" en el predio "Cadena y Chopos". De esta manera, luego de contar con la licencia estatal de uso del suelo, las inmobiliarias acudieron ante el Ayuntamiento de Tepotzotlán para solicitar la constancia de alineamiento y número oficial de los predios mencionados, a lo cual el Ayuntamiento no accedió.<sup>89</sup> Ante tal negativa, las inmobiliarias interpusieron el recurso de reconsideración previsto por la propia ley de 1993, recurso cuyo fallo, al no satisfacer las pretensiones de las inmobiliarias, motivó que éstas demandaran en juicio contencioso administrativo al Ayuntamiento. La resolución del procedimiento contencioso administrativo finalmente provocó que el Ayuntamiento otorgara el alineamiento, lo que no implicaba la autorización para construir. Esto, sin embargo, no desalentó la

---

<sup>88</sup>El artículo 126 de la ley de Amparo contempla la posibilidad de que si el tercero perjudicado (que en este caso lo eran las inmobiliarias), otorga caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantía (es decir, del otorgamiento de una licencia de uso del suelo) así como para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso (FUNDEA) en caso de que se le conceda el amparo, entonces la suspensión otorgada quedará sin efecto.

<sup>89</sup> La Constancia de alineamiento y número oficial puede considerarse como parte de la licencia municipal de construcción, sin embargo son dos trámites diferentes puesto que, aunque la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México menciona que el alineamiento y número oficial se autoriza mediante la licencia de construcción, en los hechos, estos trámites se pueden hacer en forma independiente. El objeto de esta constancia es determinar si no existe alguna restricción del predio, con respecto al Plan de Centro de Población Estratégica y demás planes de desarrollo urbano, así como asignar un número oficial. Su fundamento legal se encuentra en el artículo 125 de la ley antes mencionada.

decidida pretensión que las inmobiliarias tenían de dar la mayor plusvalía a los predios de su propiedad.

Al iniciar 1998, Helmer, S.A. y Nuevo León S.A. interpusieron nuevamente una demanda contencioso-administrativa en contra del Ayuntamiento de Tepetzotlán, su presidente, el Cabildo y del Director del órgano informativo y gaceta municipal "Realidades" por cinco actos imputados a los diversos demandados. El hecho que motivó esta demanda fue una solicitud de dictamen de factibilidad de agua y drenaje que las mencionadas inmobiliarias promovieron ante el Ayuntamiento.<sup>90</sup> Aunque en el procedimiento administrativo las autoridades municipales contestaron a los puntos contenidos en la demanda, el 11 de febrero de ese año el Tribunal de lo Contencioso Administrativo emitió la resolución ordenando al Ayuntamiento expedir respuesta fundada y motivada a la solicitud de factibilidad. La resolución declaraba la invalidez de un oficio del 25 de noviembre de 1997 en el que, a la solicitud de factibilidad de servicios para el predio denominado "Cadena y Chopos", el Ayuntamiento contestaba que no tenía disponibilidad de los servicios de agua potable y drenaje para esa zona y que por una resolución del 6 de julio de 1996 el Cabildo, entonces encabezado por Angel Zupa, había restablecido el Plan de 1986 con lo que esa zona se restituía como reserva ecológica. La resolución también invalidaba un oficio del 10 de diciembre de 1997, otra resolución de Cabildo de fecha 6 de julio de 1996 y el Acuerdo derivado de esa sesión de Cabildo y publicado en agosto siguiente.

A esta resolución, el Cabildo de Tepetzotlán interpuso Recurso de Revisión, que no tuvo los efectos esperados debido a que finalmente se otorgaron la factibilidad de servicios de competencia del Ayuntamiento. Ocurrió que, ya en la administración encabezada por Miguel Villareal Espinoza, las inmobiliarias pactaron un convenio con el gobierno municipal, en virtud del cual, el Ayuntamiento otorgaría los permisos de su competencia y las inmobiliarias realizarían algunas obras de beneficio social. De esta manera, el 18 de enero de 1999 se iniciaron las obras conducentes a establecer un fraccionamiento industrial en el área de reserva ecológica.

Elba Beruto Aguilar y Jaime Berumen son propietarios de un predio ubicado en domicilio conocido del Barrio de Texcocoa en el Municipio de Tepetzotlán, obtuvieron en

---

<sup>90</sup> El dictamen de factibilidad de servicios de agua y drenaje tiene como objetivo que el municipio proporcione precisión y seguridad a los solicitantes sobre la posibilidad de otorgarles el servicio de agua y drenaje de acuerdo a las necesidades del giro. Este trámite tiene su fundamento legal en la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y en la ley sobre la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, ambas del Estado de México.

febrero de 1996, la licencia de uso del suelo por parte del Ejecutivo Estatal.<sup>91</sup> A partir de entonces, estos particulares intentaron conseguir la licencia municipal de construcción, así como el alineamiento y número oficial, para con ello, dar una utilidad económicamente más rentable a su propiedad inmobiliaria afectada por la declaratoria de reserva ecológica.<sup>92</sup>

En abril de 1996 Elba Beruto Aguilar y Jaime Berumen promovieron juicio de amparo contra el Presidente y el Director de Obras Públicas del municipio de Tepetzotlán, juicio en el que la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental participó como tercero perjudicado y a partir del cuál, en septiembre de ese año, la propia FUNDEA promovió un Incidente de Incumplimiento de Suspensión Definitiva en función a que el ejecutivo del Estado había otorgado en favor de estos particulares una licencia de uso del suelo.<sup>93</sup> Este incidente de suspensión sin embargo, quedó sin efecto porque en durante el desahogo de su procedimiento se dio a conocer la resolución de la Corte en virtud de la cual se decretaba el sobreseimiento del juicio por el que FUNDEA había impugnado la ley de 1993 y el Decreto 212.

Ante el infructuoso resultado del intento antes mencionado, en febrero de 1997, las personas mencionadas promovieron un Juicio Contencioso Administrativo en contra de las autoridades municipales por la negativa a otorgar la licencia de construcción, así como de alineamiento y número oficial. Tanto en la resolución de este juicio, de fecha 31 de marzo, como en la subsecuente resolución del recurso de revisión correspondiente, misma que data del 15 de mayo siguiente, el Tribunal Contencioso Administrativo declaró la validez de la resolución impugnada al Ayuntamiento, es decir la negativa de éste a otorgar las mencionadas autorizaciones.

María de Jesús Topete y Angel Topete son otros de los particulares que pueden ser identificados como opositores a la defensa del área de reserva ecológica de Tepetzotlán. En 1997, las personas mencionadas tramitaron un procedimiento contencioso administrativo en contra del Director de Obras Públicas de Tepetzotlán. El fallo derivado de ese procedimiento ordenó a la autoridad demandada expedir el alineamiento y número oficial, en tanto que sobreseyó el juicio en relación con el punto restante que versaba sobre una licencia de construcción. Los demandantes, inconformes con la resolución, llevaron el juicio a revisión

---

<sup>91</sup>La licencia de uso del suelo expedida en favor del predio propiedad de Rosa Elba Benuto y Jaime Berumen tiene el No. 121/123/96 y data del 28 de febrero de 1996.

<sup>92</sup> La licencia de construcción es el trámite en virtud del cual la autoridad municipal autoriza la ejecución, en este caso, de nuevas construcciones. Tiene su fundamento legal en los artículos 9, 113, 126, 128 y 129 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado.

<sup>93</sup>Por virtud de la Suspensión Definitiva decretada en el Juicio que FUNDEA había promovido contra la ley de 1993 y el Decreto 212, el Ejecutivo del Estado de México no podía expedir licencias de uso del suelo sin contravenir con un mandato del Poder Judicial de la Federación.

en donde la autoridad administrativa decretó que el municipio debía dar contestación a la solicitud de licencia de construcción, pero se abstuvo de señalar el sentido en que debía ser emitida dicha contestación.

Ante esta última sentencia, María de Jesús y Angel Topete también se mostraron insatisfechos y en febrero de 1998 promovieron un Amparo Directo en su contra. La sentencia había sido emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. En abril de ese año, la autoridad judicial otorgó la protección y amparo de la justicia federal a los Topete, para efectos de que, previo el cumplimiento de los requisitos legales, el municipio les otorgara la licencia de construcción.

Finalmente, en junio de ese año, el Director de Obras Públicas municipal da contestación a los solicitantes de la licencia de construcción, contestación que, debidamente fundaba y motivada, fue en sentido negativo.

Aunque no se trata específicamente de desarrolladores inmobiliarios, han existido otros agentes interesados en realizar construcciones de usos no permitidos en el área de preservación ecológica. Uno de los enfrentamientos legales derivados de estos intentos por dar mayor rentabilidad económica a los predios afectados por el plan fue consecuencia de la intención de levantar un Centro de Acopio en la zona decretada como preservación ecológica.

De acuerdo con el Sistema Nacional para el Abasto, los Centros de Acopio tienen como propósito la concentración, acopio y procesamiento de productos perecederos, constituyéndose en el punto de origen de la comercialización, que deben concentrar los servicios que requieren los productores para realizar su actividad y comercializar sus productos. Este tipo de unidades está destinado a propiciar y realizar funciones de recepción, limpieza, normalización, acondicionamiento, almacenamiento especializado y transformación de los productos de origen. En particular los servicios que deben proporcionar son los de lavado, selección, empaque, almacenamiento en frío y embarque de productos, a través de instalaciones adecuadas para atender satisfactoriamente grandes volúmenes de producción en periodos cortos de tiempo.

Mientras estaba en vigencia el Plan de 1986 y aun sin que la Legislatura Local emitiera los decretos modificatorios del mismo, el 4 de junio de 1991 la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda otorgó una licencia de uso del suelo para la construcción de un Centro de Acopio en un predio ubicado dentro de área decretada como reserva ecológica por el Plan de 1986. La Asociación Civil Ecologista de Tepetzotlán se inconformó ante el otorgamiento de esa licencia y procedió a cuestionar a las autoridades estatales,

principalmente a la Secretaría de Ecología. La dependencia encargada de la política ambiental en el Estado, en uso de sus facultades legales, había concedido su anuencia para la construcción del Centro de Acopio.<sup>94</sup> Ante ello, la Asociación Civil presentó severos cuestionamientos a la Secretaría, a lo que ésta contestó que había consentido el proyecto del Centro de Acopio debido a que este tipo de instalaciones se consideraban construcciones de apoyo a la producción primaria.<sup>95</sup>

Tanto la oposición de la organización civil, la negativa del Ayuntamiento a otorgar la autorización para la que tenía competencia, así como el hecho de que se encontraba vigente la suspensión que la autoridad judicial federal había decretado en cuanto a la expedición de autorizaciones para construir sobre el área, han detenido por años la realización de la obra. Sin embargo, en época más reciente han vuelto a presentarse intentos por llevar a efecto el Centro de Acopio, como lo fue la solicitud de factibilidad de servicios y licencia de construcción que se presentó ante el ayuntamiento el 27 de enero de 1998.

#### 3.4.4 Fundea.

La Fundación Mexicana para la Educación Ambiental A. C. (FUNDEA), es una asociación no lucrativa, constituida en 1985 como Fundación Universo Veintiuno, A. C. y que cambió su denominación a FUNDEA en 1992. Esta organización tiene como fines el diseño y desarrollo de actividades y programas de información, educación y capacitación ambiental desde el nivel pre-escolar hasta el de especialización. De igual forma, entre sus objetivos se encuentra dar asistencia técnica a gobiernos locales y grupos sociales para la solución de problemas ambientales específicos y para la planeación del desarrollo urbano regional y llevar a cabo acciones en favor de la protección a la naturaleza y el mejoramiento de la calidad del ambiente. La actuación de esta organización en su oposición al cambio de uso del suelo de los terrenos decretados como área de preservación ecológica en Tepetzotlán constituyen un eje fundamental en el desarrollo del conflicto que se viene revisando.

Con el fin de lograr que el Poder Judicial de la Federación declarara inconstitucionales tanto la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1993 como Decreto 212, el 2 de septiembre de 1993 FUNDEA interpuso un juicio de Amparo en

---

<sup>94</sup>Mediante escrito de fecha 15 de julio de 1992, la Dirección General de Normatividad, Reordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Ecología del Estado de México, otorgaba su consentimiento para el proyecto del Centro de Acopio dentro del área Decretada como Reserva Ecológica por el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán.

contra esa ley y del Decreto, en tanto éste constituía el primer acto de aplicación de la propia ley. De acuerdo con la propia Fundación, dentro de su estrategia de defensa legal del área de preservación ecológica, la intención de promover este juicio de garantías era con fines preventivos, en tanto se otorgaban las primeras licencias de uso del suelo basadas en esos ordenamientos y a las cuales se combatiría de manera más específica.<sup>96</sup>

Luego de más de dos años durante los cuales la autoridad judicial opuso diversos argumentos procesales para desechar la petición de protección judicial por parte de FUNDEA, finalmente el 31 de octubre de 1995, el juez resolvió sobreseer el juicio por considerar que el domicilio de la fundación no estaba en Tepetzotlán, y por tanto los actos impugnados no afectaban su interés jurídico.<sup>97</sup> Sin embargo, el 26 de abril de 1994, la misma autoridad decretó la suspensión definitiva del acto reclamado, misma que, debido a los subsecuentes recursos interpuestos, se mantuvo hasta mayo de 1997 teniendo por efecto que durante ese tiempo el gobierno estatal no otorgara licencias de uso del suelo.<sup>98</sup>

Al sobreseimiento que la autoridad judicial decretó al juicio de garantías interpuesto por FUNDEA contra de la ley de 1993 y del Decreto 212 en octubre de 1995, la Fundación se inconformó interponiendo en noviembre de ese año el recurso de revisión, mismo que finalmente fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la Corte) en mayo de 1997. En la Resolución de la Corte, aunque ésta determinó que el argumento del juez que sobreseyó el juicio en octubre de 1995 era infundado, estimó de la misma manera, decretar el sobreseimiento del juicio considerando que FUNDEA carecía de interés jurídico para reclamar la protección de la justicia federal contra la supuesta inconstitucionalidad de la ley de 1993 y el Decreto 212. Según el argumento de la Corte, la ley de 1993, a través de su acto de aplicación que para el caso era el Decreto 212, no otorgaba a la Fundación interés jurídico para demandar la protección y el amparo de la justicia federal, ya que éste se acredita solamente cuando el quejoso primeramente deduce su derecho subjetivo ante la

---

<sup>96</sup> Escrito de la Dirección General de Normatividad, Reordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría de Ecología fechado el 23 de septiembre de 1992 y dirigido a Martha Alicia Cruz Rivero, presidenta de la Asociación Civil Ecológica de Tepetzotlán.

<sup>97</sup> Entrevista con Rodolfo Ogarrio, Director de FUNDEA.

<sup>98</sup> En el Juicio de Amparo, la expresión sobreseer se refiere acto procesal que da por terminado el juicio sin que exista una declaración sobre el fondo del asunto. El artículo 74 de la Ley de Amparo define los casos en los cuales procede el sobreseimiento dentro del juicio de garantías.

<sup>99</sup> La dilación del proceso desde que se interpuso en septiembre de 1993 hasta octubre de 1995 obedeció a que en un principio la demanda de amparo fue desechada, resolución a la cuál FUNDEA interpuso un recurso de revisión, que luego de ser resuelto, revocó el auto que desechaba la demanda, para que ésta finalmente fuera admitida el 2 de abril de 1994. Sin embargo, el 14 de noviembre de 1994 el juez resolvió sobreseer el juicio por estimar que la fundación no había acreditado notificar mediante edictos a terceros perjudicados. Ante esta resolución FUNDEA interpuso otro recurso de revisión, de tal suerte que dicha resolución fue revocada el 29 de junio de 1995 por el Tribunal Colegiado para que al dictar una nueva resolución el juez determinara, el 31 de octubre, sobreseer el juicio por los motivos expresados arriba.

autoridad administrativa, lo que no ocurrió en el señalado caso.<sup>99</sup> De igual forma, en esa resolución la Corte menciona que en casos derivados de una ley de naturaleza ecológica (sólo para el caso del Estado de México) el interés jurídico no corresponde a una persona de carácter privado, sino a la comunidad como titular de los derechos subjetivos en materia ambiental a través de sus representantes legítimos, sin embargo, la resolución no aclara quién debe ser en estos casos ese representante legítimo de la comunidad.<sup>100</sup> Ello plantea la pregunta de quién es el representante legítimo, si es el Ayuntamiento correspondiente o qué otra persona jurídica. El hecho es que, de ser el Ayuntamiento el ente jurídico a quien la Corte considera el representante legítimo de los intereses de la comunidad, entonces cabe preguntarse, qué ocurre cuando la autoridad responsable de un acto que afecta derechos subjetivos en materia ambiental es el propio Ayuntamiento.<sup>101</sup>

Aunque el prolongado procedimiento del juicio de amparo finalmente fue sobrelleado por la resolución de la Corte. FUNDEA dice haber logrado algunos resultados positivos de dicho juicio.<sup>102</sup> En primer lugar, como se mencionó antes, debido a que en abril de 1994 el juez federal decretó la suspensión definitiva del acto reclamado, desde esta fecha y hasta mayo de 1997, es decir, durante más de tres años, el Ejecutivo Estatal, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, no pudo conceder ninguna licencia de uso del suelo.<sup>103</sup> Por otra parte, con la resolución de la Corte, la Fundación dice haber obtenido una declaración respecto de las normas jurídicas en materia ambiental, en el sentido de que éstas otorgan un derecho subjetivo a la población de Tepotztlán para que ésta, mediante su representante legítimo, reclame a la autoridad la permanencia del Plan de 1986. Sin embargo, el hecho de que se reconozca ese derecho subjetivo no significa un

---

<sup>99</sup> Esta resolución indica que Fundea, antes de interponer el recurso de amparo, debió interponer los recursos administrativos que tienen lugar en materia de asentamientos humanos. Es decir, que debió impugnar la ley de 1993 y el Decreto 212, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, antes de hacerlo ante el Tribunal Federal. De hecho, existe otra tesis de la Corte que en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, establece en su rubro: "Asentamientos Humanos. El interés jurídico para promover el Amparo, de los residentes de un área afectada en relación con los supuestos previstos en el artículo 47 (de la LGAH, relativo a las declaratorias de provisiones de nuevos centros de población), coincidente con el actual 57 de la ley relativa, sólo se acredita cuando se demuestra previamente que se acudió ante la autoridad administrativa competente".

<sup>100</sup> En materia procesal y específicamente en los casos del procedimiento constitucional del amparo, un individuo tiene interés jurídico para demandar el amparo de la justicia federal si las leyes impugnadas se refieren a algún derecho perteneciente a su esfera jurídica. Es decir, que un gobernado tiene interés jurídico cuando el acto de autoridad reclamado afecta el ámbito de sus derechos fundamentales garantizados en el apartado de garantías individuales de la Constitución.

<sup>101</sup> La resolución de la Corte a que se ha hecho referencia arrojó una tesis bajo el rubro: "ECOLOGÍA. El interés jurídico para promover el amparo en contra de leyes de esa materia, corresponde a la comunidad como titular de los derechos colectivos (legislación del Estado de México).

<sup>102</sup> Entrevista con Rodolfo Ogarrío, Director de FUNDEA.

<sup>103</sup> Mediante la suspensión del acto reclamado, el juez federal decreta que la autoridad debe de cesar en la ejecución de aquel o aquellos actos de su competencia que, presuntamente, violentan las garantías del gobernado. Los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo establecen los casos en que procede la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo.

avance concreto en tanto no se determine a quién corresponderá reclamarlo como representante legítimo de la colectividad titular de tal derecho.

Cuando al iniciar el año de 1999 comenzaron los trabajos de construcción del parque industrial "Los Cedros", otra organización no gubernamental establecida en el municipio se ha unido en la tarea de la defensa del área ecológica, esta organización es la Fundación Xochitla A.C.

La Fundación Xochitla, además de tener bajo su cuidado un área de reserva natural de aproximadamente 70 hectáreas contiguas al área en conflicto en el municipio de Tepetzotlán, ha asumido el compromiso de enfrentar a los desarrolladores del fraccionamiento industrial. Luego de que los trabajos de construcción de dicho fraccionamiento comenzaron en 1999, Xochitla promovió un juicio de amparo en contra de los actos de autoridad en virtud de los cuales se había autorizado el inicio de la obra. Entre estos actos se encontraban un Convenio pactado entre las inmobiliarias y el Ayuntamiento mediante el cual éste otorgaría los correspondientes permisos a aquéllas, la manifestación de impacto ambiental que habían presentado las inmobiliarias, el dictamen de incorporación vial relativo a la obra y otros con los que se sumaban once actos impugnados. En el caso de este procedimiento de amparo, la autoridad federal negó la suspensión, ante lo que Xochitla interpuso un recurso de revisión cuya resolución está pendiente. El resultado hasta el momento es la continuación de obras del parque industrial.

#### 3.4.5 Asociación Civil Ecologista de Tepetzotlán.

Esta organización no gubernamental ha participado en diferentes formas en la defensa del área de preservación ecológica establecida por el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán de 1986. La asociación ha estado presidida por Martha Alicia Cruz Rivero y al igual que FUNDEA, ha promovido diversas controversias judiciales para contrarrestar la acción de los desarrolladores que han buscado convertir en fraccionamiento industrial el área preservada.

Entre sus acciones, la asociación promovió un juicio de amparo en contra de la Ley de Asentamientos Humanos de 1993. En noviembre de 1994 este juicio fue sobreesido. Dicha resolución se basó en el hecho de que no se había emplazado al tercero perjudicado. No obstante lo anterior, esta organización ha continuado realizando esfuerzos por conservar el área de reserva ecológica. En 1999 por ejemplo, ante el inicio de los trabajos de la construcción del parque industrial los Cedros, el cual se ubica en el área del conflicto, la

Asociación interpuso juicio de garantías contra los actos de autoridades que Xochitla también impugnaba. Sin embargo, estos esfuerzos de la Asociación parecen ser infructuosos pues aunque ese recurso aún no se resuelve no ha sido posible detener los trabajos de construcción del parque industrial.

### **3.5 Aspectos pendientes en el caso de Tepetzotlán.**

Como se ha mencionado, el desenlace del conflicto de Tepetzotlán está en suspenso. Aunque a la fecha se ha inaugurado el Parque Eco-Industrial "Los Cedros Business Park" en la zona de reserva ecológica y no obstante que el Ayuntamiento declinó en su empeño de evitar que se hiciera efectiva la modificación al Plan de 1986, las organizaciones no gubernamentales Asociación Ecologista de Tepetzotlán, FUNDEA y la Fundación Xochitla continúan con una poco alentadora lucha en los tribunales federales para detener la afectación del área otrora decretada como de preservación ecológica.

Aunque no se logró obtener las resoluciones judiciales en virtud de las cuales se declarararan ilegales las licencias de uso del suelo y de construcción tanto del nivel estatal como municipal, las organizaciones civiles defensoras del medio ambiente continúan dirigiendo sus esfuerzos en aras imponer el interés colectivo de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado al interés del capital inmobiliario y de las burocracias abocadas a procurar el desarrollo económico al precio que sea. El saldo parece ser entonces, el más predecible en un escenario político donde por ahora es prioridad lo económico sobre todo lo demás incluyendo lo ecológico.

#### **Capítulo IV. Síntesis de los casos y conclusiones comparativas.**

El propósito de este capítulo no es hacer un resumen del material de capítulos anteriores. El contenido de los capítulos previos servirá para que en las páginas posteriores hagamos algunas observaciones comparativas y se sustraigan conclusiones en torno a la concurrencia y la coordinación intergubernamental en materia de medio ambiente.

Como se planteó en la primera parte de este texto, la motivación para revisar los casos de Guadalcázar y Tepetzotlán es la de analizar cómo el diseño de la distribución de competencias legales en materia ambiental y de desarrollo urbano así como la no cooperación entre las personas que se desempeñan en unidades gubernamentales involucradas, condicionan el resultado de iniciativas que implican asuntos relacionados con la materia ambiental, en estos casos desembocando en una parálisis.

No obstante la asimetría que presentan los casos en cuanto a los agentes en ellos involucrados, el marco jurídico aplicado y el resultado parcial de los mismos, en esta parte se intentará destacar algunos de sus aspectos comunes para hacerlos comparables a los efectos del análisis de las relaciones intergubernamentales. Esos aspectos comunes son: la participación del gobierno municipal, el contenido ambiental de los conflictos y finalmente, la participación de agentes no gubernamentales.

Sin menospreciar las especificidades propias de cada caso, lo que se pretende comparar son los mecanismos de interrelación entre las diferentes unidades gubernamentales involucradas, así como la vinculación de éstas con algunos actores no gubernamentales participantes. Para este análisis, en el caso de Guadalcázar interesa la coordinación vertical entre unidades de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; en tanto que para el conflicto de Tepetzotlán, se pone especial atención a la coordinación entre las unidades del orden estatal y el municipal.

Conviene advertir de entrada que se debe tomar con cierta reserva lo que pueda salir de este ejercicio comparativo. No se debe olvidar que el método de estudios de caso arroja información que puede ser casual y poco confiable para establecer generalizaciones debido a que muchas veces se deriva de situaciones estrictamente contingentes. Sin embargo, también es pertinente recordar que tomando con cautela las observaciones que se deriven de esta discusión, podremos acceder a información útil para ir construyendo algún tipo de conocimiento en torno al desempeño de las unidades gubernamentales.

Para llevar a cabo el análisis planteado, en esta parte procederemos a hacer un análisis de los casos, enfatizando los siguientes aspectos: 1) los problemas más importantes;

2) la actuación de las diferentes instancias gubernamentales involucradas, sus competencias legales y los intereses que se perciben en los conflictos; 3) la concurrencia de los órdenes de gobierno en los casos expuestos (concurrencia basada en el marco legal), para finalmente, con base en esto, 4) proceder a un análisis comparativo atendiendo a la presencia o ausencia de coordinación intergubernamental presentes en cada caso.

#### **4.1 La problemática central de los estudios de caso.**

En el caso de Guadalcázar, una empresa de capital mayoritariamente extranjero compró, como parte de los activos de otra empresa, los permisos federal y estatal para la instalación de un Confinamiento de residuos peligrosos en el Municipio de Guadalcázar, estado de San Luis Potosí. Al hacerlo, adquirió un conflictivo pasivo consistente en 20,500 toneladas de desechos peligrosos depositadas inadecuadamente en una instalación que las propias autoridades federales denominaron Estación de Transferencia. La empresa compradora, Metalclad, a través de su filial mexicana ECONSA no adquirió en esa transacción una tercera autorización necesaria para echar a andar el rentable negocio del Confinamiento, la cual debía ser otorgada por la autoridad municipal. Ello desencadenó una dilatada confrontación tanto en tribunales como en medios impresos de comunicación entre las partes en conflicto y finalmente desembocó en una parálisis consistente en que no se llevara a cabo el Confinamiento y en lugar de ello se instaurara un mecanismo de resolución de controversias en materia de inversión de acuerdo al capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para fallar la pugna entre la empresa norteamericana Metalclad y el gobierno de México.

A partir de una aproximación estática o atemporal al conflicto, se pueden detectar dos partes en controversia: la empresa y el ayuntamiento; aún haciendo una revisión dinámica del caso, esta polarización no variaría pues empresa y municipio no dejarían de estar en franca oposición a lo largo del tiempo en que se ha desarrollado el caso de Guadalcázar. Sin embargo, otros de los actores involucrados en el caso, si presentan actitudes diferentes en relación con la materia de la controversia. Tal es el caso, principalmente, del gobierno estatal que primero otorgó la licencia que le correspondía a su competencia, pero luego observó – con el cambio de administración- un notable apoyo al ayuntamiento en su oposición al Confinamiento. Por su parte, el gobierno federal observó menos cambios en su posición con respecto al conflicto, es decir que, prácticamente en todas las fases del caso apoyó en forma abierta a la empresa.

La polarización entre las partes involucradas obedece, desde nuestro punto de vista, principalmente a dos aspectos: en primer lugar, a los intereses opuestos de las dos partes originalmente enfrentadas (la empresa y el ayuntamiento), pero en segundo término, la polarización se acrecentó e involucró a otras unidades gubernamentales debido a la participación que la ley otorga a éstas.

Por otra parte, en relación con el caso de Tepetzotlán, éste se puede sintetizar en los siguientes términos: luego de haberse declarado una zona del territorio municipal como área de preservación ecológica, mediante una presumiblemente ilegal modificación del Plan de Centro de Población Estratégica se retiró esta categoría de dicha área con el fin de posibilitar en ella el establecimiento de un parque industrial.

En este conflicto se pueden detectar dos grupos enfrentados. Por una parte, aquéllos decididos a que no se cambiara el *status* de área ecológica y por otra, quienes tenían interés en que desapareciera esa condición y se posibilitaran usos más rentables para el área. En el primer grupo se encuentran principalmente las organizaciones no gubernamentales Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y la Asociación Ecologista de Tepetzotlán, así como el Ayuntamiento que estuvo en funciones de 1994 a 1997; en el otro grupo, se identifican diversos agentes privados que son principalmente desarrolladores inmobiliarios y presumiblemente algunas dependencias del orden estatal así como las administraciones municipales, exceptuando la antes mencionada.

En este sentido, aunque interesa la actuación que las unidades gubernamentales mostraron a lo largo del conflicto, tiene particular relevancia la parte del proceso en la que el Ayuntamiento de Tepetzotlán, decidido a proteger el área de reserva, realizó diversas acciones para obstruir el establecimiento del parque industrial.

## **4.2 La participación y competencia de las instancias gubernamentales.**

### **4.2.1 La Federación.**

En relación con la participación de instancias del gobierno federal en los casos revisados, encontramos que ésta sólo se presenta en el caso de Guadalcázar. En las siguientes líneas, se describe la actuación de las dependencias gubernamentales del orden federal desde la operación del confinamiento, propiedad de los señores Aldrett, en el municipio de Mexquitic, hasta el momento en el que se escriben estas líneas.

La Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que de acuerdo a la legislación vigente en los primeros años de la década de los ochenta, era la encargada de la política en materia de Medio Ambiente, otorgó autorización a la empresa Instalaciones de Manejo y Disposición de Desecho Químicos, S. A., a fin de que operara un confinamiento de desechos peligrosos en el municipio de Mexquitic, San Luis Potosí. Esta empresa era propiedad de quienes más adelante fueran también dueños de Coterin. Respecto de la actuación de la Subsecretaría del Mejoramiento del Medio Ambiente, debido a la escasa información que en materia de desechos peligrosos existía, no se suscitaron reacciones considerables por parte de otros agentes. De hecho, la operación de ese confinamiento no llegó a constituir un motivo de conflicto durante la época de su funcionamiento.

Otra dependencia involucrada en el caso fue la Dirección General de Prevención y Control a la Contaminación Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Esta institución pública autorizó el 31 de octubre de 1990 a la empresa Coterin la operación de la Estación de Transferencia con la finalidad de que, con carácter de temporal, se dispusieran allí los desechos que ya se encontraban en el predio de La Pedrera. En el momento de referir este hecho, hemos insistido en que la legalidad de esa autorización es controvertible. En septiembre de 1991, esta misma dependencia clausuró las instalaciones de la Estación de Transferencia debido a que la disposición de los desechos distaba mucho de ser la conveniente.

Por otra parte se encuentra el Instituto Nacional de Ecología (INE), órgano que luego de su creación, asumió la mayor parte de las atribuciones y responsabilidades en materia ambiental. Esta dependencia otorgó a Coterin en agosto de 1993 la autorización para operar el confinamiento controlado de desechos peligrosos. Con este acto, como fue expuesto en el capítulo relativo al caso de Guadalcázar, se originó, propiamente, el conflicto intergubernamental materia de esta reflexión.<sup>104</sup>

En cuanto a la actuación de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA), en mayo de 1994, esta organización pública, aún dependiente de la SEDESOL, otorgó a Metalclad, empresa que un año antes había adquirido el 94% de las acciones de

---

<sup>104</sup> En esa época el Instituto Nacional de Ecología (INE), dependía de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Puesto que en mayo de 1992 había desaparecido la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Social, ésta asumió la mayoría de las atribuciones legales de la que desaparecía. Entre ellas, pasaron a formar parte de las funciones de la naciente SEDESOL, las relativas al medio ambiente. Días después de la aparición de esta secretaria, se crearon como órganos desconcentrados de la misma el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Ambos órganos fueron establecidos en virtud de su mención en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social publicado en

Coterin, autorización para que llevara a cabo una auditoría ambiental en la Estación de Transferencia localizada en La Pedrera. Como se comentó, desde nuestra perspectiva, esa autorización pudiera haber constituido un acto de cuestionable legalidad por parte de esta dependencia. Por otra parte, al momento en que fueron dados a conocer los resultados de la auditoría, la PROFEPA y el INE hicieron intentos por convencer a las autoridades del municipio, así como a las organizaciones no gubernamentales involucradas en el conflicto acerca de la procedencia del proyecto de Confinamiento. Ello sin embargo, no dio el resultado esperado y estas dependencias, aún sin el acuerdo de los agentes locales, procedieron a realizar el convenio de concertación de noviembre de 1995 que detonaría el conflicto.

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) que fue creada en diciembre de 1994 al inicio de la administración encabezada por Ernesto Zedillo, asumió las funciones gubernamentales de competencia federal en materia ambiental; asimismo, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente fueron colocados bajo el mando de esta secretaría.<sup>105</sup> Como señalamos, la SEMARNAP a través del INE y la PROFEPA, firmaron en noviembre de 1995 un convenio de concertación con la empresa Coterin en virtud del cual ésta comenzaría a operar el confinamiento y simultáneamente procedería con las tareas de remediación de la estación de transferencia. Este hecho suscitó no sólo el rechazo de la comunidad y gobierno local, sino que también dio lugar a que el Ejecutivo del gobierno estatal tomara la decisión de prestar su apoyo al ayuntamiento de manera más abierta en su oposición al Confinamiento. Así, al terminar 1995 el conflicto de Guadalcázar presentaba una polarización entre ciertos agentes, la cual no variaría considerablemente hasta que pasara al ámbito internacional.

Finalmente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) ha sido la dependencia a través de la cual el gobierno de la República participa en el procedimiento arbitral que fue establecido para resolver la controversia suscitada por la demanda que la empresa de capital norteamericano Metalclad interpuso en contra del gobierno mexicano de acuerdo al capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A partir de este mecanismo de resolución de la controversia, la SECOFI ha encabezado un esfuerzo de coordinación entre todas las dependencias gubernamentales involucradas en el caso e incluso ha propiciado la cooperación entre aquéllas que anteriormente estuvieron en franco enfrentamiento.

---

el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1992. A partir de ello, se emitió un Acuerdo para regular su organización y funcionamiento, el cual fue publicado el 17 de julio siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>105</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

Puesto que a lo largo de este trabajo se ha sugerido que la distribución de competencias legales entre los tres órdenes de gobierno en la materia aplicable al conflicto de La Pedrera, es una variable a partir de la cual se puede explicar el hecho de que esa gestión, es decir el establecimiento de un Confinamiento de desechos peligrosos, haya sido paralizada; valiéndonos tanto de la legislación vigente en el tiempo de la verificación de los actos de gobierno que inciden en el caso, así como de la información que al respecto proporcionan las propias dependencias gubernamentales enfocadas en la materia ambiental, revisaremos las competencias legales de las dependencias involucradas en el caso. Para llevar a cabo esta tarea, es necesario fijar algunas consideraciones. Como se puede constatar al revisar la exposición del caso, así como de la actuación de las dependencias de gobierno involucradas en el mismo, éstas no han sido siempre las mismas. De la misma forma, es necesario hacer notar que la ley general que estuvo vigente durante parte del tiempo en que tuvo lugar el conflicto, no es la que actualmente rige en la materia ambiental, ya que en diciembre de 1996 sufrió profundas modificaciones y adiciones.

En el caso de las dependencias federales, tres cambios son especialmente importantes. El primero de ellos consiste en que a finales de 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, creándose la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), dependencia encargada de la política ambiental a través de una Subsecretaría de Ecología. En ese periodo, el marco que regulaba la política en la materia estaba fundamentalmente constituido por la Ley Federal de Protección del Ambiente también de 1982. Como ya se mencionó, antes de estas reformas, la dependencia encargada de aplicar la incipiente legislación en la materia -la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971-, era la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

Otro cambio que conviene mencionar fue el ocasionado por el Decreto del 25 de mayo de 1992 mediante el cual desapareció la SEDUE y fue creada la SEDESOL y con ésta el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Asimismo, conviene recordar que para entonces se habían puesto en vigor en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) así como el Reglamento de ésta en materia de Residuos Peligrosos. De esta manera, cuando se originaron los hechos que constituyen lo que hemos venido denominando el conflicto de La Pedrera o de Guadalcázar, este marco y estas instituciones eran las que existían en el escenario gubernamental.

No debe olvidarse por otra parte, que en diciembre de 1994 se creó la SEMARNAP y se pasó a la estructura administrativa de esta secretaría tanto al INE como a la PROFEPA.

Esto es importante toda vez que, como se ha mencionado, estas dos dependencias participaron en la firma del convenio de concertación a partir del cual se exacerbó el conflicto de La Pedrera. Finalmente, en diciembre de 1996 la LGEEPA fue objeto de una reforma en la que se buscaba subsanar los problemas ocasionados por el diseño legal previo.

De acuerdo con lo revisado en el capítulo correspondiente, cuando Coterin trató de obtener las autorizaciones necesarias para poner en marcha el Confinamiento, era competencia del Instituto Nacional de Ecología de la SEDESOL, otorgar la autorización que la legislación federal contemplaba para el caso. Sin embargo, en la reglamentación entonces vigente no se estipulaba que el interesado debiera acreditar las correspondientes autorizaciones de los otros órdenes de gobierno. De hecho, sólo se requería al interesado que presentara la Manifestación de Impacto Ambiental, un Programa de Capacitación del personal responsable del manejo de los residuos y del equipo, la documentación del responsable técnico y un Programa para la Atención de Contingencias. De esa manera, como le ocurrió a Coterin, al no ser requeridas las licencias estatal y municipal, se podía acceder a la autorización federal, sin que ello significara que las demás instancias de gobierno fueran a otorgar los correspondientes permisos. En el Cuadro No. 1 del Anexo se puede observar el fundamento legal de las autorizaciones más importantes que Coterin debió obtener para abrir el Confinamiento, así como las unidades gubernamentales de los tres órdenes competentes para otorgarlas.

La manera en que esas disposiciones legales conferían atribuciones a las dependencias entonces existentes, parece no representar problema alguno. Sin embargo, al considerar el orden de tramitación de las autorizaciones, la cuestión se complica. Según esa normatividad, los tres ordenes de gobierno tienen atribuciones en la gestión de las autorizaciones necesarias para poner en funcionamiento las instalaciones para el Confinamiento, pero esas disposiciones no implican ningún orden específico para su tramitación. De hecho, como se ha mencionado, en lo que respecta a la autorización federal, ésta se podía obtener sin contar con las de Estado y municipio, tal como ocurrió en el caso de Coterin. Pero por otra parte, en el caso de la legislación local, se puede inferir, como veremos en el apartado siguiente, que sí existe un orden en la tramitación de las autorizaciones. En este orden de ideas, el diseño de la legislación aplicable parece haber significado una razón en virtud de la cual la operación del Confinamiento se detuvo. El hecho de que los tres órdenes de gobierno hubieran de otorgar autorizaciones provocó que finalmente no haya podido funcionar el Confinamiento. Sin embargo, otra serie de factores también observan un cierto poder explicativo en el caso: los intereses económicos y políticos

incolucrados. Como se hizo notar en el capítulo correspondiente, el interés que estaba detrás de la actuación del gobierno federal se coincidió en forma natural con el interés de la empresa. En tanto que a la empresa le importaba poner en marcha un confinamiento rentable, el cual le permitiría captar una parte importante de los desechos peligrosos producidos en México, el gobierno federal tenía una deliberada política para fomentar la inversión privada en el establecimiento de infraestructura ambiental en materia de residuos peligrosos.

El apartado relativo al medio ambiente del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala, por ejemplo, que en materia de regulación se mejoraría la normatividad para el manejo de residuos peligrosos. Por su parte, dentro de las estrategias, proyectos y acciones prioritarias del Programa sectorial de Medio Ambiente correspondiente a ese mismo periodo gubernamental, se establece la reducción y manejo de residuos peligrosos, para lo cual se propone incrementar la oferta de sistemas e infraestructura de manejo adecuado de residuos peligrosos.<sup>106</sup> Un año más tarde, la dependencia federal encargada del ramo, que desde el inicio de la administración era la SEMARNAP, dio a conocer un ambicioso proyecto para el establecimiento de una red de confinamientos de desechos peligrosos.<sup>107</sup> Además de la incapacidad de la infraestructura existente, el gobierno federal tenía la motivación accesoria de que debía contar con la infraestructura necesaria para responder a la generación de desechos industriales que surgirían dentro de un esquema de libre comercio y de creciente inversión extranjera.

La forma en que la ley en materia de protección ambiental (LGEEPA), distribuía las funciones entre los tres órdenes de gobierno, mostraba que al momento en que ésta se diseñó, se dejó en manos del orden federal la toma de las principales decisiones en materia de residuos peligrosos, es decir que en todo caso, la ley denotaba un interés de tipo ambiental de alcance nacional en manos de la Federación en tanto que dejaba en manos de otras unidades gubernamentales la toma de decisiones en cuanto a aspectos menos relevantes, como veremos en la parte relativa a la distribución de competencias.

Asimismo, como se mencionó en el capítulo sobre Guadalcazar, algunos altos funcionarios del gobierno federal recibieron presiones por parte de funcionarios norteamericanos. Ello sugiere que además del interés estrictamente económico de la empresa, debido al involucramiento de autoridades norteamericanas, también influyeron

---

<sup>106</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Fuente: Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

motivaciones políticas en la actuación que el gobierno federal mexicano tuvo respecto al caso.

#### 4.2.2 El nivel estatal.

A diferencia de lo concerniente al nivel federal, el cual sólo está implicado en el caso de Guadalcázar, el nivel de gobierno estatal sí ha tenido participación en los dos casos analizados.

En lo que respecta a Guadalcázar, durante la década de los noventa, cinco administraciones estatales han estado en turno. Sin embargo, como se ha comentado, dos de ellas realizaron actos de particular interés para el caso de La Pedrera. La primera fue la encabezada por Teófilo Torres Corzo, en la cual se otorgó la licencia estatal de uso del suelo para el confinamiento a la empresa Coterin. La segunda, encabezada por Horacio Sánchez Unzueta y que operó de mayo de 1993 a septiembre de 1997, realizó diversas acciones, algunas de las cuales constituyeron un franco enfrentamiento con la empresa y con el gobierno de la Federación.

Aunque en sus dos primeros años esta última administración dejó ver una actitud cautelosa y mesurada hacia el problema en La Pedrera, luego de la firma del convenio de concertación en noviembre de 1995, el gobernador Sánchez Unzueta realizó algunas acciones en las que evidenció su apoyo político al Ayuntamiento de Guadalcázar en su oposición al Confinamiento. Algunas de estas acciones fueron: 1) La participación del titular del Ejecutivo estatal en la sesión extraordinaria del Cabildo de Guadalcázar en la cual se acordó no otorgar la licencia de construcción municipal. En esa sesión, participaron además representantes del poder legislativo estatal, también manifestando su apoyo al Ayuntamiento. Es decir, con la firma del convenio emergió un consenso entre diferentes organizaciones del sector público del estado en apoyo al municipio. 2) La promoción de una iniciativa de conciliación a principios de 1997, la cual fracasó, cerrando la posibilidad de una solución amistosa entre Metalclad y las autoridades municipales en torno al inicio de las operaciones del Confinamiento y la remediación de la Estación de Transferencia. 3) El Decreto Administrativo por el cual se emitió la Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva Estatal con características de Reserva de la Biosfera para la región en la que se ubica La Pedrera. Esta acción gubernamental es la que mejor caracteriza el

---

<sup>107</sup> Programa de Minimización y Manejo Integral de los Residuos Industriales Peligrosos 1996-2000. Bases para una Política Nacional de Residuos Peligrosos. Fuente: Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

enfrentamiento entre el ejecutivo estatal y la empresa apoyada por las unidades gubernamentales federales. 4) Ya en el periodo de desahogo del procedimiento correspondiente a la resolución de la controversia que en el marco del TLCAN se dirime entre el Gobierno mexicano y Metalclad, el gobierno actual de San Luis Potosí, así como el anterior, han mostrado una actitud cooperativa con la SECOFI en defensa del interés común de la parte mexicana.

Por su parte, en lo referente a la participación de la instancia estatal en el caso de Tepetzotlán, el desempeño de éstas tampoco fue uniforme a lo largo de periodo revisado. En tanto que 1986 el ejecutivo estatal impulsó el programa "Pinte su raya", mediante el cual se trataba de frenar la conurbación de Tepetzotlán con la el municipio de Cuautitlán, dependencias de ese nivel gubernamental impulsarían años más tarde la modificación del Plan de Centro de Población Estratégico de ese municipio, con lo que se eliminaba la protección legal del área decretada como reserva ecológica. Desde luego, no se trataba de la misma administración pues mientras que la que procuró la reserva ecológica fue la correspondiente al periodo 1981-1987, la que se mostró más afín a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios fue la de 1987-1993 en su última parte, así como la administración que estuvo en turno de 1993 a 1999.

Siendo que la actuación de las entidades de ambos gobiernos estatales estuvo en algún sentido posibilitada por sus facultades en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, conviene entonces dar una somera revisión a la fundamentación legal de esas intromisiones.

En cuanto concierne al aspecto competencial del nivel estatal en el Estado de México, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Asentamientos Humanos de esa entidad, corresponde al Ejecutivo estatal otorgar la licencia estatal de uso del suelo. Esta atribución, por sencilla que parezca constituye una herramienta suficiente para alentar a los desarrolladores inmobiliarios a invertir en ciertas zonas del Estado.

Para el caso de San Luis Potosí la situación es similar, sin embargo, una revisión más detallada de la legislación estatal permite encontrar ciertas especificidades de relevancia para el caso. Al momento en que se verificaron los problemas con la empresa Coterin y la construcción y operación del Confinamiento, la legislación del Estado de San Luis Potosí contemplaba algunas disposiciones de las que se deduce un procedimiento para ese efecto. Específicamente, la Ley de Protección Ambiental del estado estipulaba que para el establecimiento y operación de actividades riesgosas, -las cuales quedaban definidas según esta misma ley por la LGEEPA, de tal suerte que entre ellas se incluía la disposición de

residuos peligrosos-, se requería disponer previamente de autorización de impacto ambiental (estatal), o bien, licencia estatal de uso del suelo. Como la ley no establece en qué casos se requiere la autorización de impacto ambiental y en cuáles la licencia de uso del suelo, era entonces lógico que el interesado optara por esta última debido a que era también necesaria para obtener la correspondiente licencia municipal de construcción. El artículo 61 del Código Ecológico y Urbano del estado disponía que la licencia estatal de uso del suelo se debía recabar previamente para solicitar la licencia municipal de construcción.

Hemos comentado que la legislación local señalaba, de alguna manera, un orden del procedimiento pues, además de lo mencionado, para el caso de licencia estatal de uso del suelo para confinamientos, el artículo 62 del mismo código establecía como requisito, presentar la autorización de la SEDUE federal. De esta manera, de acuerdo con el marco jurídico estatal, el orden para obtener los permisos de las tres unidades gubernamentales era: autorización de SEDUE federal en primer término; luego, licencia estatal de uso del suelo y, finalmente, licencia municipal de construcción. Esta disposición, no entraba en contradicción con lo establecido en la legislación federal puesto que los requisitos para obtener la autorización de ese orden de gobierno no contemplaban ninguna acción previa por parte de otra unidad gubernamental. Sin embargo, como veremos más adelante, es en esta peculiaridad donde se puede encontrar parte de la explicación al problema de Guadalcázar.

Como se ha señalado, presumimos que junto al diseño en la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, también constituyen un factor explicativo de los casos la forma en que diferentes tipos de intereses permearon las estructuras gubernamentales. Al igual que en el caso de la Federación, los móviles de la actuación del gobierno del estado de San Luis Potosí, se ubican en gran medida, en el terreno jurídico-institucional. Sin embargo, en este caso la posición de las administraciones no fue siempre congruente y aún tratándose de una misma administración, se pueden notar cambios de actitud hacia el conflicto. Hasta mayo de 1993, cuando entró en funciones la administración encabezada por Horacio Sánchez Unzueta, el único hecho que llama la atención es el otorgamiento de la licencia estatal de uso del suelo para el Confinamiento. Aunque esta autorización, de alguna manera enfrentaba a estado y municipio, ya que este último había negado la autorización que le competía expedir, en el siguiente periodo gubernamental del gobierno estatal ese discreto enfrentamiento se iría diluyendo hasta el grado de que ambas unidades gubernamentales llegarían a conformar una de las partes del conflicto.

El interés implícito en el acto de autorizar el uso del suelo al confinamiento fue y sigue siendo materia de controversias. El hecho de que esta licencia fuera concedida tres días antes de finalizar la gestión de Torres Corzo y de que para entonces ya existieran algunas manifestaciones de oposición en el municipio, ha motivado suspicacias al grado de que algunos argumentan que esa acción puede explicarse a partir de arreglos económicos entre la empresa y la dependencia que expidió el permiso. Sin embargo, puesto que esas argumentaciones no son verificables, procede entonces pensar que el gobierno estatal decidió impulsar un proyecto de inversión privada en el estado movido exclusivamente por razones de fomento económico. En lo que se refiere a la administración encabezada por Horacio Sánchez Unzueta, si en un principio el gobierno sostuvo alguna comunicación con la empresa y por otro lado, se mostró indiferente hacia el Ayuntamiento de Guadalcázar y su enfrentamiento con Coterin (como lo menciona el entonces presidente municipal Leonel Ramos), con el paso del tiempo el gobernador y su administración fueron manifestando, de manera creciente, su respaldo a la oposición del municipio hacia el Confinamiento. Asimismo, hemos especulado en el sentido de que ese cambio de actitud obedeció a que, no obstante la deliberada política federal de establecer infraestructura para confinar desechos industriales, la administración de Sánchez Unzueta tenía conocimiento de la dimensión del problema de La Pedrera y desde su campaña política se había comprometido con la comunidad del municipio a apoyar la decisión popular. En este sentido, se puede entender que en el nivel estatal, la tensión entre el interés de apoyo a la industria e inversión privadas y el interés del respeto a la autonomía municipal, fue resuelta en favor de este último. Pesó más el respeto a la esfera de toma de decisiones de la autoridad municipal y a las presiones locales que el interés por realizar, a costa de lo que fuera necesario, los objetivos en materia de infraestructura ambiental.

Aunque finalmente fue el Ayuntamiento el que emprendió una ofensiva judicial en contra de Metalclad y el que no concedió la correspondiente autorización para el funcionamiento del Confinamiento, el gobierno estatal y principalmente el titular del Ejecutivo, estuvo expuesto de manera más directa a la presión de los intereses que estaban en conflicto. De acuerdo con su propio testimonio, el gobernador del estado recibió la presión, no sólo de los titulares de algunas dependencias de la Federación, sino también (al igual que el Presidente de la República y la titular de la SEMARNAP) de funcionarios del gobierno norteamericano. Pero por otra parte, la opinión pública local siempre estuvo pendiente del desarrollo de los acontecimientos relacionados con La Pedrera, muchas veces debido al seguimiento y publicación que la organización ecologista Pro San Luis Ecológico les daba,

así como a su prontitud para denunciar cualquier actuación gubernamental dudosa. Finalmente, como ya apuntamos, en los últimos días de su gobierno, esa misma administración estatal declaró a la zona de La Pedrera área de Reserva Ecológica. En todo caso y aún apareciendo un tanto inconsistente con la administración que había otorgado el permiso de uso del suelo, el gobierno de Sánchez Unzueta no sólo se abstuvo de conminar a la autoridad municipal de Guadalcázar a otorgar las autorizaciones municipales, sino que además le brindó su respaldo político en el conflicto.

A diferencia de lo que puede deslindarse en el caso de La Pedrera, desentrañar los intereses implícitos en la actuación gubernamental presente en el caso de Tepetzotlán es tarea complicada. Al parecer, hubo un cambio de prioridades en los intereses que el gobierno estatal consideraba de carácter público. Si para 1986 se consideraba de mayor relevancia para el interés público evitar la conurbación de Tepetzotlán, parece ser que para 1993 tenía mayor peso el interés de propiciar el crecimiento económico incluso a costa de perder el área de preservación ecológica. De cualquier manera, en este segundo caso, el interés del gobierno estatal coincidió con el de los desarrolladores inmobiliarios y se enfrentó al de las organizaciones no gubernamentales involucradas en el caso.

#### 4.2.3 El municipio.

Al inicio de este capítulo se señaló que uno de los aspectos comunes en los casos que se vienen revisando es la participación del gobierno municipal. Aunque en ambos municipios, las competencias legales en las que se fundamentó su participación en los conflictos respectivos son similares, resulta interesante el cómo la actuación de ambos ayuntamientos difiere en relación con la problemática ambiental. Esta diferencia, como se podrá observar, obedeció a la presión ejercida por intereses externos, pero fundamentalmente a la presión de la sociedad local sobre sus respectivos gobiernos municipales.

A partir de 1990, fecha en que comenzó el traslado de residuos a La Pedrera y hasta la fecha, cuatro administraciones municipales se desempeñaron en Guadalcázar. Aunque en esos años la intensidad del conflicto no fue uniforme, la actitud de rechazo que el gobierno municipal ha mostrado en relación con el establecimiento del confinamiento y con la disposición de los desechos peligrosos en la Estación de Transferencia sí fue constante. Como fue señalado en el capítulo correspondiente a este caso, a partir de la administración municipal encabezada por Salomón Ávila Pérez (1989-1991) comenzó el rechazo a la

disposición de los desechos. Al iniciar 1991, algunos presidentes municipales de la zona altiplano del estado suscribieron una carta de apoyo al municipio de Guadalcázar en su inconformidad ante la disposición de los desechos peligrosos.<sup>108</sup> Esta y otras tímidas manifestaciones de rechazo al confinamiento continuaron y fue a partir de la administración de Juan Carrera cuando el gobierno municipal realizó actos de mayor relevancia para el caso. Uno de ellos fue el nombramiento de un regidor de Ecología, mismo que encabezó algunas movilizaciones en contra de la Estación de Transferencia. En 1995, luego de la firma del convenio de concertación celebrado entre el INE, la PROFEPA y la empresa, el gobierno municipal encabezado entonces por Leonel Ramos llevó a cabo una serie de acciones de rechazo al Confinamiento, como sesión extraordinaria de cabildo del 26 de noviembre de ese año, pero asimismo a partir de entonces comenzó una ofensiva por parte del Ayuntamiento en tribunales jurisdiccionales y administrativos. De hecho, derivado de una de estas acciones legales, la autoridad jurisdiccional federal emitió una suspensión en virtud de la cual la empresa quedó imposibilitada para operar. Aun con el cambio de administración en 1997 la posición de las autoridades municipales no varió. A la fecha, las expectativas de que el Ayuntamiento otorgue las correspondientes autorizaciones son mínimas y ante ello, la empresa ha manifestado su decisión de abandonar el proyecto de La Pedrera.

Por su parte, la actuación de las administraciones municipales involucradas en el caso de Tepetzotlán no observó la misma consistencia que sus similares de Guadalcázar. Antes de 1994 los ayuntamientos de este municipio mexiquense denotaron actitudes que coincidían con los intereses de los desarrolladores inmobiliarios. Ese es el caso de los Acuerdos de Cabildo del 18 de enero de 1991, del 24 de septiembre de 1992 y del 20 de febrero de 1993, en los que se trató de modificar el Plan de Centro de Población Estratégico de Tepetzotlán, para dejar sin efecto la protección que dicho Plan otorgaba al área de reserva ecológica. Sin embargo, la administración posterior, que a diferencia de las precedentes de extracción priísta, estuvo encabezada por un miembro del Partido Acción Nacional, mostró una decidida voluntad por defender el área de preservación ecológica. Las acciones de esta administración municipal que particularmente destacan se refieren a las negativas a las solicitudes de licencia de construcción, de alineamiento y número oficial, así como las controversias administrativas y judiciales que emprendió en su afán por defender el área ecológica. De igual forma, la decisión de revocar en 1996 los Acuerdos de Cabildo que

---

<sup>108</sup> Esta manifestación de coordinación intergubernamental horizontal no desaparecería a lo largo del conflicto pues en todo momento los ayuntamientos de la región se mostraron dispuestos a prestar apoyo al de Guadalcázar. Sin embargo, puesto que el interés central de esta discusión es la coordinación intergubernamental vertical, no retomaremos el ejemplo de la colaboración entre ayuntamientos.

habían modificado el Plan de Centro Población Estratégico de 1986, reviste particular interés para el caso. Sin embargo, como hemos mencionado, la administración posterior, aunque también de extracción panista, decidió otorgar las autorizaciones solicitadas por los desarrolladores inmobiliarios lo que derivó en la construcción del Parque Industrial sobre el área en conflicto. Esta decisión por otra parte, más que haber sido condicionada por algún cambio en las atribuciones legales otorgadas a ese nivel de gobierno, puede ser entendida por dos factores: en primer lugar, por la insistencia de los agentes inmobiliarios, pero sin duda y de forma decidida, por la ausencia de cualquier tipo de movilización de carácter social en la comunidad de Tepetzotlán.

A diferencia de lo sucedido en el municipio mexiquense, en el caso de Guadalcázar el factor de la presión social de la comunidad local parece haber sido determinante. A nuestro criterio, los móviles para la actuación de las administraciones municipales de Guadalcázar se derivan fundamentalmente de una preocupación por la salud de los habitantes de la región circundante a La Pedrera y del rechazo al Confinamiento provocado por la indignación de los habitantes de la región luego de haber sido engañados por Coterin. En cualquiera de los casos, estos intereses, más que ser excluyentes, se conjuntaron para influir en las acciones que el Ayuntamiento llevó a cabo con respecto a Coterin primero y luego Metalclad.

Resulta interesante subrayar que, no obstante que algunos funcionarios del gobierno federal ejercieron algún tipo de presión sobre funcionarios municipales en las diferentes administraciones involucradas en el asunto de La Pedrera, éstos prefirieron actuar a favor de la voluntad de la mayoría de la comunidad local. Ello resulta muy significativo toda vez que constituye un ejemplo de cómo se ha venido erosionando el viejo esquema de fiel obediencia a la voluntad del gobierno central, propio del sistema de Estado monolítico que existía en México. Pero por el contrario, la experiencia de Tepetzotlán sugiere que la alternancia política no necesariamente significa cambios en la actitud de los gobiernos municipales hacia los intereses económicos.

#### **4.3 La concurrencia.**

Al igual que en materia de protección al ambiente, los asentamientos humanos también presentan el sistema de concurrencia entre los diferentes órdenes de gobierno. En efecto, el artículo 73 de la Constitución en su fracción XXIX-C faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos.

Así, en cumplimiento de esta disposición, el legislativo federal ha determinado en el artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) que las atribuciones que tiene el Estado en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Como se desprende de la lectura del apartado de esa ley relativo a las competencias legales de los órdenes estatal y municipal, para la realización de actos sobre el territorio de las entidades federativas se requiere contar con la autorización de estas dos unidades gubernamentales. Ello sugiere que el hecho de la concurrencia supone la necesidad de que exista una actuación gubernamental coordinada. En este sentido, la planeación y sus instrumentos constituyen el principal mecanismo de coordinación en materia de asentamientos humanos. Sin embargo, es en este aspecto donde pueden surgir dificultades. El caso de Tepetzotlán evidencia que el gobierno estatal puede actuar al margen de esos instrumentos de planeación e incluso transgredir la ley en aras de imponer su voluntad y satisfacer otros intereses. Ello demuestra a su vez que no obstante la creciente revalorización de la autonomía municipal, aún existen casos en que se impone el viejo estilo de ejercer el gobierno. Hasta ahora, el análisis de caso arroja que el gobierno del estado y ahora mismo el municipio están apegando sus actos a un Plan ilegalmente modificado. También muestra que, aunque en algunos momentos si hubo coordinación entre las unidades gubernamentales implicadas, ello se debió a situaciones contingentes pues en cuanto una de las administraciones municipales quiso apegar sus acciones a la legalidad, entonces la coordinación dejó de operar. Es pues un ejemplo claro de cómo aun subsisten muchas inercias de un pasado en que la actuación gubernamental obedecía más a un sólido esquema jerárquico que al estado de Derecho y además, de que aún en el escenario de la alternancia política pueden encontrarse esas prácticas.

En el caso de Guadalcázar el tema de la concurrencia presenta una mayor complejidad. Ya se ha mencionado que en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico la Constitución general faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno. En uso de esta facultad, el legislativo federal ha emitido la LGEEPA y en ella expresamente se establece que federación, estados, Distrito Federal y municipios ejercerán sus atribuciones en la materia de acuerdo con la distribución de competencias que esa ley u otros ordenamientos legales dispongan. En esa distribución de competencias que la ley organiza, se atribuye a la Federación la regulación y control de las actividades consideradas como

altamente riesgosas y de la generación, manejo y disposición final –que es el caso de La Pedrera- de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o ecosistemas.<sup>109</sup> En este orden de ideas, la Federación emitió el reglamento en materia de residuos peligrosos y asimismo se ha atribuido la facultad de otorgar la autorización necesaria para que los particulares realicen tareas relacionadas con ese tipo de materiales. Aunque no lo señala expresamente, se interpreta que la distribución de competencias que la LGEEPA establece es con carácter de excluyente para cada orden de gobierno, es decir que, cuando faculta a la federación para regular y controlar las actividades de disposición final de materiales y residuos peligrosos de alguna manera, excluye de ello a los demás órdenes de gobierno.<sup>110</sup> No obstante lo anterior y como el caso de Guadalcázar lo constata, la gestión de un confinamiento de desechos peligrosos no se limita a la actuación de la Federación, sino que estado y municipio también participan aunque no sea con fundamento en la LGEEPA, sino en las leyes en materia de asentamientos humanos. Ello supone una paradójica paritucionalidad pues desdibuja la exclusividad que la Federación aparentemente tiene para el control de las actividades en materia de disposición de residuos peligrosos. Cabe entonces cuestionar la utilidad de esa distribución de competencias y si en todo caso hubiese que pensar en otro diseño de dicha distribución.

En síntesis, el diseño de la distribución de competencias legales plantea dos problemas: el primero consiste en que, aunque la Federación se hubiera reservado la regulación y control en materia de residuos peligrosos, el establecimiento y operación de un Confinamiento no pueden llevarse a cabo sin tener en cuenta los dos restantes órdenes de gobierno, debido a la distribución de competencias que en materia de Asentamientos Humanos establece el sistema jurídico mexicano. Por otra parte, al no estar señalado en la legislación federal un orden en la tramitación de las autorizaciones, el interesado en construir y operar un confinamiento, que en este caso fue Coterin, debió obtener las autorizaciones necesarias en el orden que se desprendía de la legislación local, lo que puede considerarse como causa de la parálisis en derivó el caso. Esto merece algunas consideraciones.

El tradicional *modus operandi* del sistema político mexicano hizo suponer a Coterin primero y luego a Metalclad que habiendo sido otorgada la autorización federal y estatal, la que correspondía al Ayuntamiento sería concedida sin cuestionamiento alguno. En el

---

<sup>109</sup> En la LGEEPA vigente en el momento del conflicto de La Pedrera, la fracción XIX del artículo 5 señalaba que era asunto de alcance general y de interés de la federación "la regulación de actividades relacionadas con materiales y residuos peligrosos".

<sup>110</sup> Esta interpretación se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la LGEEPA de 1988 así como de la Exposición de Motivos de la reforma a la misma ley en diciembre de 1996, de la lectura de los artículos

esquema de rígida jerarquización del Estado mexicano en que las decisiones del centro eran ejecutadas por la periferia sin oponer objeciones (esquema que había operado durante décadas), el hecho de contar con la autorización que correspondía otorgar a la Federación hubiera sido suficiente para conseguir la estatal y la municipal. Metalclad no previó que el Ayuntamiento fuera a representar un obstáculo para el Confinamiento. Con los antecedentes de un país donde operaba sólido centralismo, no se pensó que las autoridades de un municipio cuya población no alcanza los 30 000 habitantes pudieran obstruir las decisiones de las autoridades de nivel superior. Metalclad menospreció la autonomía municipal, llegando incluso a comprometer parte de su capital en el mercado bursátil antes de contar con la licencia de esta unidad gubernamental. El resultado: el Ayuntamiento no otorgó la licencia y Metalclad ha tenido que recurrir a un mecanismo de solución de controversias bajo el TLCAN para protegerse de su responsabilidad ante sus accionistas y ante la autoridad bursátil de su país. Ello desde luego, implica algunas consecuencias: primero, que no se haya construido el Confinamiento lo que es sumamente necesario para el sector industrial; en segundo lugar, que no se haya hecho la remediación de la Estación de Transferencia y finalmente, que se forme un antecedente de inviabilidad para un proyecto de inversión extranjera en infraestructura ambiental.

Se ha sugerido que la forma en que estaban dispuestas las facultades de los tres órdenes de gobierno en la tramitación de las autorizaciones constituye parte de la causa de esta parálisis y esto es debido a lo que a continuación se expone. Tal parece que la Federación se ha reservado la toma de decisiones en lo que implica un aspecto técnico. En este sentido, esa instancia gubernamental se reserva el análisis de la manifestación de impacto ambiental y en consecuencia, determina el otorgamiento o negación de la autorización basándose en técnicas. Por otro lado, la distribución de competencias que hace la LGEEPA no otorga otra responsabilidad a los restantes órdenes de gobierno que no sea la de coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad. Sin embargo, como se desprende del caso revisado, es a los gobiernos periféricos, especialmente al municipal, al que le corresponda percibir el pulso cotidiano de la comunidad y asimismo, enfrentar directamente la inconformidad de sus habitantes. En este sentido, la LGEEPA dispone una distribución de competencias en materia de desechos tóxicos tal que, auspicia decisiones del centro sin importar el parecer de los habitantes que albergarán el basurero tóxico. Así, considerando únicamente lo que la ley ambiental contempla en materia de residuos

---

contenidos en los capítulos de Residuos Peligrosos de ambas versiones, así como de las opiniones presentadas en el capítulo primero de este trabajo.

peligrosos, se deja a los gobiernos municipales en incapacidad de oponerse a la decisión de la autoridad federal. Entonces, podría no ser razonable acusar al diseño de distribución de competencias en la ley ambiental como causante del saldo de La Pedrera, ya que al privar de facultades a Estados y municipios en materia de desechos tóxicos, resultaría irrelevante la cooperación intergubernamental debido a que la determinación de la Federación no podría ser confrontada por instrumento legal alguno de otro nivel de gobierno. Sin embargo, la particularidad de ese diseño legal estriba en que la exclusión que en materia de residuos tóxicos se hace de Estados y municipios no es del todo efectiva. Como se ha visto, la construcción y operación del Confinamiento obligadamente requiere de autorizaciones estatales y municipales.<sup>111</sup> El instrumento que la ley ambiental no otorga a los ayuntamientos para oponerse ante decisión del gobierno federal, la legislación en materia de asentamientos humanos se la proporciona. De esta manera, ese accidental equilibrio de poderes entre los diferentes órdenes de gobierno no es una bondad o defecto de la ley ambiental sino una consecuencia de la accidentada yuxtaposición de normas de diferentes materias sobre un mismo problema específico.<sup>112</sup>

Es este un primer problema presente en el esquema de distribución de competencias diseñado en la LGEEPA. El hecho de otorgar a la Federación en forma exclusiva la facultad de decidir en una materia tan delicada como los residuos peligrosos sugiere que la ley se vale de un artificio autoritario en un área sumamente controvertible. La experiencia en otros países demuestra que el rechazo por parte de las comunidades a albergar basureros tóxicos ha sido un problema recurrente al grado que constituye ya un lugar común en la gestión ambiental conocido como el síndrome *nimby* por las iniciales en inglés de la expresión "*no in my back yard*". En el caso de México se diseñó una normatividad que, o bien, aporta una solución aparentemente autoritaria a ese potencial problema, o por otra parte, omite ya sea deliberadamente o no, el considerar a los otros órdenes de gobierno en esta materia. Cabe también pensar que los diseñadores de la LGEEPA tuvieron en todo momento presente que la normatividad en materia de asentamientos humanos aportaría ese contrapeso legal a las decisiones del centro. En este último caso, procedería entonces traer a consideración la segunda dificultad a que nos hemos referido en cuanto a esa distribución de competencias.

---

<sup>111</sup> Luego de la adecuación de las legislaciones estatales al contenido de la reciente reforma al artículo 115 constitucional, posiblemente sólo estemos hablando de que será necesaria la autorización municipal y no la estatal, pues como lo han comentado varios autores, la descentralización en México observa la particularísima y paradójica característica de que descentraliza, no del gobierno nacional a los gobiernos municipales, sino que desde el gobierno nacional se descentralizan facultades y poderes de los gobiernos de las entidades federativas a los municipios.

<sup>112</sup> Esta característica es común en los sistemas jurídicos derivados de la familia romano-germánica, sin embargo en el caso mexicano es común que se agudicen.

El segundo problema ya se ha planteado. Se refiere al del orden en la tramitación de las autorizaciones. Mencionamos que la legislación federal vigente al momento en que Coterin llevó a cabo sus gestiones para echar a andar el Confinamiento no determinaba un procedimiento u orden en cuanto a qué autorización debía obtenerse primero. Por su parte, luego de revisar legislación local se observa que en ella se establece que en principio debe obtenerse la autorización federal, luego la estatal y finalmente la municipal. Esa fue la ruta que siguió Coterin con el resultado conocido. No se trata entonces de inferir que luego de lo ocurrido en Guadalcázar, el problema radique en cuál es la autoridad que deba otorgar el último permiso. De lo que se trata es de señalar que si la ley general o la reglamentación federal omiten establecer como requisito para otorgar una autorización, alguna manifestación de consentimiento por parte de los gobiernos locales, entonces ello deja abierta la posibilidad de que surjan controversias entre interesados en instalar confinamientos y gobiernos locales.

En cuanto al orden necesario para establecer un Confinamiento de acuerdo a la legislación actual, la ley no presenta variación alguna con respecto a la anterior. Actualmente, el INE sólo contempla la autorización para la operación de Centros Integrales para el Manejo y Aprovechamiento de los Residuos Industriales (CIMARIs) y los detalles sobre el procedimiento y requisitos para ello no son dados a conocer, sino a quién acredita la viabilidad financiera para establecerlos (el Cuadro No. 2 del anexo muestra el procedimiento para la obtención de las autorizaciones para la instalación y operación de manejo de residuos peligrosos, sin embargo ese listado de trámites es incompleto de acuerdo a funcionarios de la propia dependencia).<sup>113</sup> Sin embargo, puesto que la legislación no ha sido modificada en el sentido de que se deba contar en primer lugar con el consentimiento de la comunidad local donde se establecerán unas instalaciones de esta naturaleza, consideramos que se pueden seguir presentando problemas similares al de La Pedrera.

De esta manera, la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno puede ser considerada como una variable explicativa de la parálisis en que derivó la tentativa de establecer un Confinamiento de Residuos Peligrosos en el municipio de Guadalcázar San Luis Potosí. Ello sin embargo, debe ser tomado con prudente reserva toda vez que, como se ha manifestado, en la experiencia de La Pedrera la relación entre el diseño legal y el resultado de la parálisis puede ser solamente una experiencia aislada y la regla respecto a esta clase de gestiones. Asimismo, debe considerarse que mientras que el hecho de la

---

<sup>113</sup> Entrevista con Miguel Muñoz Peredo, Subdirector de Residuos Peligrosos de la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas del INE.

parálisis puede ser asumido y valorado en forma negativa, por el contrario, para aquéllos que se oponían al establecimiento del Confinamiento constituyó la mejor solución.

#### **4.4 Conclusiones comparativas.**

Como se ha sugerido con anterioridad, la intención de esta reflexión ha sido acreditar la suposición de que el diseño legal de la distribución de competencias constituye una variable que obstaculiza el desempeño gubernamental. Sirviéndonos de la idea de las relaciones intergubernamentales, se han explorado las causas que propiciaron los resultados obtenidos en cada uno de los casos revisados. Así, a la afirmación de que una de esas causas es el diseño legal, se añade el aspecto de los intereses involucrados en los procesos.

De esta manera, otro de los propósitos la presente reflexión se basa en que el los conflictos de intereses suscitados entre los agentes que intervinieron en los casos analizados, condicionaron la actuación de las unidades gubernamentales de tal forma que originaron una no coordinación entre ellas y en consecuencia, un enfrentamiento que provocó la obstrucción y parálisis en las respectivas iniciativas. En este sentido, a lo largo de los procesos de Guadalcázar y Tepetzotlán se presentaron intereses, que aunque de diversa naturaleza, coincidieron de tal suerte que derivaron en la formación de grupos en conflicto. En el caso de la Pedrera, se encuentran por un lado, los actores que se oponían a la apertura del Confinamiento, como el Ayuntamiento y en la parte final del conflicto, el gobierno del Estado.<sup>114</sup> Pero por otra parte, aquéllos que apoyarían la instalación y operación del mismo; entre los que se puede considerar a la PROFEPA y al INE.<sup>115</sup> Una polarización similar se manifestó en algún momento del proceso suscitado en Tepetzotlán, en donde mientras que el gobierno del Estado otorgaba autorizaciones para el establecimiento del parque Industrial, el Ayuntamiento se oponía, negando aquéllas de su competencia.

La forma en que intereses de diferentes agentes sociales entran en conflicto y pasan a influir en la actuación de las unidades gubernamentales, es clara en ambos casos. Así, los márgenes de actuación que las lagunas jurídicas dejan a quienes encabezan instituciones públicas, permiten que estas personas tomen decisiones que pueden enfrentarlas con otras unidades gubernamentales. El caso es que, ante ámbitos de actuación donde la ley es imprecisa o deja espacios para la toma de decisión, no existen incentivos para que los

---

<sup>114</sup> A este pertenecían también la población de Guadalcázar y las organizaciones no gubernamentales Pro San Luis Ecológico y Greenpeace.

<sup>115</sup> Desde luego, pertenecen a este grupo la empresa Coterin-Metalclad y de alguna manera, el embajador norteamericano Jones y al congresista de ese país Simons.

titulares de las unidades y dependencias gubernamentales actúen coordinadamente y por el contrario, auspicia que los intereses de agentes no gubernamentales se filtren en las estructuras institucionales y muchas veces influyan en sus decisiones. Esto parece haber ocurrido en ambos casos.

Por otra parte, la revisión de los casos muestra que la disposición legal para que diferentes instancias de gobierno tengan atribuciones para decidir sobre aspectos que afecten a otras, constituye una situación que necesariamente supone la coordinación intergubernamental. El problema que se detecta en este caso es que, el sistema de concurrencia de los tres órdenes de gobierno, constituye, en caso de una ausencia de redes de coordinación vertical entre éstos, una permanente amenaza de distensión. Pero asimismo, este diseño legal representa, como en el caso de Guadalcázar, un valioso recurso para la defensa de intereses amenazados por las decisiones de otros órdenes de gobierno. Esta aseveración es también válida para el caso de Tepetzotlán. Como ya se comentó, la investigación, además de corroborar que el diseño de la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos también puede ocasionar un resultado como la anulación del área de preservación ecológica, demuestra que dicha distribución hace necesaria una mínima coordinación intergubernamental, ya que su ausencia puede provocar incluso la parálisis temporal de gestiones como las del centro de Acopio o del Fraccionamiento Industrial. Se sugiere entonces que, para que la gestión pública tenga éxito en estos casos, se instrumenten mecanismos de deliberación no sólo entre unidades de diferentes órdenes de gobierno, sino también entre aquéllas de un mismo orden gubernamental.

En este sentido, se puede entonces llamar la atención sobre dos aspectos: el primero es que la distribución de competencias bajo el esquema de la concurrencia tendría que ser examinado para en primer lugar, evaluar si realmente se otorgan facultades a los tres órdenes de gobierno en las materias en que existe ese esquema y en segundo lugar para, en caso de existir un verdadero sistema de concurrencia, revisar si dicho esquema es conveniente para esas materias, es decir, en materia de medio ambiente y de asentamientos humanos. El segundo aspecto consiste en cuestionar si la disposición en la cual la ley distribuye competencias, dispone incentivos para que las diferentes unidades gubernamentales actúen en forma cooperativa o si por el contrario, ese diseño alienta la no cooperación, como lo sugiere el caso de Guadalcázar.

Otra variable que, desde el punto de vista de esta reflexión, tiene un considerable valor explicativo en relación con los resultados de los casos presentados, radica en la

presión de la comunidad local y la forma en que ésta modela el desempeño de las unidades gubernamentales. Ello explica la actuación diferenciada en administraciones municipales implicadas en los casos, lo que es particularmente evidente al considerar que contrariamente a lo ocurrido en el caso de Tepetzotlán, la presencia de movilizaciones sociales en Guadalcázar orientó la actuación de las autoridades municipales.

Asimismo, en el caso de la Pedrera se puede observar que la actuación de los sectores de la sociedad en este tipo de conflictos tiene implicaciones en la regulación jurídica. Por un lado, la iniciativa de hacer de la PROFEPA un órgano constitucional autónomo es reflejo de voces de sectores no gubernamentales en el sentido de hacer de esta dependencia un órgano eficaz de la procuración de justicia ambiental. Por otra parte, la reforma al capítulo relativo a la información ambiental de la LGEEPA, llevada a cabo en diciembre de 1996, sugiere cómo la preocupación de los empresarios en este tipo de inversiones (infraestructura ambiental) ha modelado la regulación en torno a la publicación de información relativa a la operación de instalaciones riesgosas para el equilibrio ecológico. El punto es que, mientras la primera iniciativa aún no se convierte en legislación vigente, la segunda está en la ley desde diciembre de 1996. Ello nos lleva a pensar que los empresarios tienen mayor capacidad de incluir en la regulación jurídica que los sectores sociales.

Considerando, por otro lado, la asimetría entre los casos revisados puede hacerse otra observación. El tomar los dos casos como ejemplos del estado que observa nuestro sistema democrático y el equilibrio del poder fincado en su fraccionamiento territorial (federalismo), enseña que el avance democrático y la distribución del poder político no es uniforme en la actualidad. Mientras que en Guadalcázar nos enfrentamos ante el soberano ejercicio de la autonomía municipal, en Tepetzotlán esa autonomía es minada, en algún momento del proceso, desde el gobierno estatal. Asimismo, este segundo caso nos advierte sobre las supuestas bondades de la alternancia política. Si bien, la primera administración municipal panista de Tepetzotlán defendió el *status* del área protegida, la segunda administración emanada de este mismo partido no opuso resistencia a las presiones de los desarrolladores inmobiliarios.

Finalmente, la revisión de los casos sugiere la reflexión de algunos otros temas diferentes a los que aquí se han comentado. Uno de ellos es la forma en que se ejercita el gobierno en los municipios. Aunque el caso de Guadalcázar parece constituir un ejemplo en el cual el Ayuntamiento hace uso de sus poderes en apego a la voluntad de la mayoría, puede presentarse el caso en que las autoridades municipales, en su ámbito de actuación gubernamental, hagan uso inadecuado de la autonomía municipal. Por último, comparar

estos dos casos es útil para evidenciar cómo en algunas ocasiones el ejercicio del gobierno está habituado a operar sin un estricto apego a la ley. En el caso de Tepetzotlán, la ilegal modificación del Plan de 1986 lo demuestran y por su parte, en el caso de Guadalcázar la autoridad federal se muestra imperturbable ante la cadena de irregularidades con las que la empresa había actuado.

Del caso de La Pedrera pueden extraerse otras consideraciones: la experiencia constituye un ejemplo de cómo los gobiernos periféricos, pueden oponerse a las decisiones del centro sin atentar contra el Estado de Derecho. El caso ilustra también cómo la movilización social cohesionada puede ser más eficaz que la acción desarticulada que normalmente mostraron los agentes que apoyaban a Metalclad. Finalmente el caso muestra que la preocupación por el medio ambiente comienza a constituirse en un lugar común no sólo entre los sectores de la sociedad urbana y medianamente ilustrados, sino también entre sectores marginales y alejados de los grandes centros de población.

**Anexo.**

**Cuadro 1. Competencia de dependencias de los tres ordenes de gobierno en materia de autorización de Confinamientos de Residuos Peligrosos.**

<b>Nivel.</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Atribución</b>	<b>Fundamento Legal</b>
<b>Orden Federal</b>	<b>Dirección General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología. Secretaría de Desarrollo Social</b>	"Otorgar con las restricciones que procedan, las autorizaciones para la recolección, almacenamiento, transporte,...., incineración y disposición final de residuos peligrosos".	Artículo 12, fracción XV del Acuerdo que regula la organización y Funcionamiento interno del INE y PROFEPA. (dof. 17, julio, 1992)
<b>Orden Estatal</b>	<b>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Estado de San Luis Potosí</b>	"Otorgar la licencia estatal de uso del suelo, para que los municipios controlen y vigilen su utilización"	Artículo 12, fracción VII del Código Ecológico y Urbano del Estado de San Luis Potosí (Dado por el Ejecutivo estatal el 20, junio, 1990)
<b>Orden Mpal.</b>	<b>Ayuntamiento de Guadalcázar, San Luis Potosí</b>	"Otorgar la licencia municipal de construcción e inspeccionar la ejecución de toda edificación u obra que se lleve a cabo en su territorio jurisdiccional"	Artículo 13, fracción XII del Código Ecológico y Urbano del Estado de San Luis Potosí (Dado por el Ejecutivo estatal el 20, junio, 1990)

Fuente: Legislación indicada.

**Cuadro 2. Procedimiento para obtener la autorización de instalación y operación para otorgar el servicio de manejo de residuos peligrosos.**

<b>Requisitos</b>	<b>Especificación</b>	<b>Marco legal</b>
Carta de intención a la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas.	Indicando el alcance del proyecto; así como el tipo de residuo, instalación, área geográfica de influencia y tipo de administración.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículos 5, fracción XIX y 6 fracciones XII y XIII).
Plan rector del uso del suelo.	Remitir copia actualizada de la autorización de uso del suelo otorgada por el Gobierno Estatal o Municipal, o ambos.	Ley de Obras Públicas (Código Ecológico y Urbano en este caso).

Obtener la autorización previa del sitio para la instalación y construcción de la infraestructura (exclusivamente para confinamiento controlado de residuos peligrosos).	Presentar estudio geohidrológico de detalle del sitio propuesto, el cual debe estar incluido dentro de los identificados por INE.	NOM-055-ECOL-93 selección de sitios para confinamientos controlados o la norma que la sustituye.
Presentar el Proyecto ejecutivo de la instalación para su revisión y autorización.	Remitir los estudios, procesos, diagramas, planos, especificaciones, guías mecánicas, memorias de cálculo, así como diseños y manuales de operación, tomando en cuenta las normas técnicas vigentes o los términos de referencia respectivos y debidamente complementados con los planos, cortes y detalles a escala de cada una de las partes integrantes del proyecto.	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 8 fracción XI y 9 apartado "a" fracción IX).
Cumplir con el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA).	Presentar MIA en la modalidad que señale la Dirección General de Ordenamiento Ecológico de Impacto Ambiental.	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 28, 29, 31, 33 y 34).
Cumplir con el Estudio de Riesgo Ambiental.	Anexar a la manifestación de Impacto Ambiental el estudio de riesgo en la modalidad que señale la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículo 32).
Obtene la autorización de funcionamiento en materia de contaminación ambiental de la DGOEIA.	Acatar las condiciones fijadas en la autorización del funcionamiento correspondiente , en función del análisis del proyecto ejecutivo y el resultado del protocolo de prueba.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 145).
Cumplir con protocolo de pruebas.	Realizar la supervisión y pruebas previas de las instalaciones y equipos para establecer condicionantes, especificaciones y eficiencias en la operación de la estación.	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos (artículo 10).
Obtener autorización para operar DGMRAR.	Apegarse a las condicionantes generales que establece la normatividad en materia de residuos peligrosos, así como las especificaciones del proyecto.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos.

Fuente: Instituto Nacional de Ecología.

## **Bibliografía.**

- Agranof, Robert, (s/f), *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*, Papel de Trabajo, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Alberti Rovira, Enoch (1986), *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Almazán Cadena, Antonio (1972), *Síntesis Geográfica del Estado de San Luis Potosí*, Ediciones del Ateneo Nacional de Investigaciones Geográficas, Sección San Luis Potosí, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio, (1995), "La distribución de competencias en los usos del suelo", en *Ambiente y Energía, los retos del futuro*, México, UNAM-Pemex.
- (1998), "Planeación urbana y reforma municipal", en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez, *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México, México.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública y su situación actual*, (trad.) Mónica Utrilla de Neira, Fondo de Cultura Económica, México.
- Brañes Ballesteros, Raúl (1994), *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, (Coordinador), Miguel Angel Porrúa. México.
- (1998) "Estudio Introductorio", en Barry Bozeman, *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica. México.
- Carpizo, Jorge (1979), *La Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal- Instituto Nacional de Administración Pública (1998), *Guías Técnicas de Capacitación Municipal*. 2a edición. México, Secretaría de Gobernación.
- CESPEDES y Al., (1998), *Residuos Industriales Peligrosos en México: Una Torre de Babel Ecológica*. CESPEDES, AMCRESPAC, Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C. México.
- Coulomb, René (1993), "La gestión Urbana", en *Coloquio Gestión Urbana y Cambio Institucional*. (Coord. Antonio Azuela y Emilio Duhau), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México.
- Garza Villareal, Gustavo (1992), *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*, El Colegio de México, México.
- López Farfán, Eduardo (1999), "El municipio frente a la problemática ambiental. El caso de la Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí" en *Gerencia Pública Municipal Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, (Coord. Enrique Cabrero y Gabriela Nava). Miguel Ángel Porrúa. México.
- Méndez, José Luis (1997) "Estudio Introductorio", en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1999) "Estudio Introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nava Campos, Gabriela y Cabrero Mendoza, Enrique (1999), *Gerencia Pública Municipal Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, (Coordinadores), Miguel Angel Porrúa. México.
- Ortiz Monasterio Fernando y Al., (1987), *Manejo de los Desechos Industriales Peligrosos en México*. Universo Veintiuno. México.

- Peters, Guy B. (1999), *La Política de la Burocracia*, (trad. Eduardo L. Suárez Galindo, Fondo de Cultura Económica. México.
- Real Academia de la Lengua Española (1972), *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid.
- Rodríguez, Fernando y Garza Villareal, Gustavo (Compiladores), (1998), *Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México*, El Colegio de México. México.
- Tena Ramírez, Felipe (1989), *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México.
- Torres, Blanca (1997), *Metalclad y Guadalcázar*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí.
- Velázquez, Primo Feliciano (1982), *Historia de San Luis Potosí*, Tomo II, Archivo Histórico del Estado, San Luis Potosí, S.L.P.
- Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, (Trad.) María Antonia Neira Bigorra, Fondo de Cultura Económica, México.

### **Bibliografía Estadística.**

- INEGI (1997), *División Territorial del Estado de San Luis Potosí de 1810 a 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- INEGI (1995), *Censo de Población y Vivienda 1995, Tabulados Básicos, San Luis Potosí*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- INEGI (1995-b) *Estadísticas del Medio Ambiente*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- INEGI-SEMARNAP (1997), *Estadísticas del Medio Ambiente*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- PROFEPA (1998), *Informe Trianual 1995-1997*, Procuraduría Federal del Medio Ambiente. México.

### **Revistas.**

- Quinones, Sam (1999), "Mexico's Wastelands" en *MB The Magazine of the Nafta Marketplace*. Volumen V, Number 10, April, 1999, México.
- Teorema (1998), "Cohiben inversiones en residuos industriales" en *Revista Teorema*, Número 17. Año 5, junio-agosto, México.
- (1997), "Listado de empresas autorizadas para manejar residuos peligrosos" en *Revista Teorema*, Número 14, Año 4, septiembre-noviembre, México.
- (1996-97) "Factible la instalación de CIMARI en México" en *Revista Teorema*, Número 11. Año 4, diciembre-febrero, México.
- (1995), "¿A dónde irán los Residuos Industriales Peligrosos?, en *Revista Teorema*, Número 6, Año 2, septiembre-noviembre, México.

### **Planes y Documentos oficiales.**

- Auditoría Ambiental a la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio "La Pedrera" Guadalcázar, San Luis Potosí, Resumen Ejecutivo, PROFEPA-SEDESOL. México, 1994.
- Compendio de Legislación Fiscal y Administrativa del Estado 1997. Secretaría de Planeación y Finanzas. San Luis Potosí, 1997.

**Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio "La Pedrera", Guadalcázar, San Luis Potosí. Informe de Auditoría 1. Escuela Regional de Ciencias de la Tierra, Universidad Autónoma de Guerrero, Greenpeace México A.C., Pro San Luis Ecológico. México, 1995.**

**Ley de Amparo, México, Editorial Pac, México, 1998.**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Secretaría de Gobernación. México, 1998.**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. SEMARNAP. México, 1997.**

**El Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. SEMARNAP. México, 1997.**

**Oficio No. 411-7180 del 31 de octubre de 1990 Dirección General de Prevención y Control a la Contaminación Ambiental de la SEDUE**

**Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997, Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí, Coordinación General del COPLADE, San Luis Potosí, 1993.**

**Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1995.**

**Programa de Minimización y Manejo Integral de los Residuos Industriales Peligrosos 1996-2000, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1996.**

**Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Fianzas y Planeación del Estado de México, Toluca, 1996.**

**Situación de los residuos peligrosos en el predio "La Pedrera", municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí; PROFEPA, México, 1995, en:**  
[Http://www.semarnap.gob.mx/noticias/reportajes/pedrera.htm](http://www.semarnap.gob.mx/noticias/reportajes/pedrera.htm).

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.**

## **Periódicos.**

### **Publicaciones oficiales.**

**Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1988.**

**Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.**

**Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992.**

**Diario Oficial de la Federación, 17 de julio de 1992.**

**Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 1993.**

**Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.**

**Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1996.**

**Gaceta del Gobierno del Estado de México, 16 de diciembre de 1983.**

**Gaceta del Gobierno del Estado de México, 21 de abril de 1986.**

**Gaceta del Gobierno del Estado de México, 4 de mayo de 1992.**

**Gaceta del Gobierno del Estado de México, 11 de agosto de 1993.**

**Gaceta del Gobierno del Estado de México, 21 de septiembre de 1998.**

**Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 20 de septiembre de 1997.**

### **Publicaciones no oficiales.**

**La Jornada, 6 de noviembre de 1995.**

**La Jornada, 26 de noviembre de 1995.**

**La Jornada, 27 de noviembre de 1995.**

**La Jornada, 20 de abril de 1997.**

**"La Jornada Ecológica" en La Jornada 15 de febrero de 1996.**

**Reforma, 3 de febrero de 1996.**

*Reforma*, 19 de enero de 2000.  
*El Universal*, 20 de abril de 1997.  
*Pulso de San Luis*, 5 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 9 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 14 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 15 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 17 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 18 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 25 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 26 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 27 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 28 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 30 de noviembre de 1995.  
*Pulso de San Luis*, 28 de enero de 1996.  
*Pulso de San Luis*, 20 de septiembre de 1997.  
*Sol de San Luis*, 15 de marzo de 1996.  
*San Luis Hoy*, 11 de abril de 1996.  
*Diario Momento*, 14 de abril de 1996.

#### **Documentos no oficiales.**

Escrito No. ESP-94-001 de fecha 17 de marzo de 1994 de Grant S. Kesler presidente de Metalclad al Ingeniero José Luis Calderón subprocurador de la PROFEPA.  
Carta del Gobernador Horacio Sánchez Unzueta al Sr. Grant S. Kesler, Presidente de Metalclad Corporation del 11 de junio de 1993.

#### **Entrevistas.**

Pedro Medellín Milán, Coordinador Estatal de Ecología en el Estado de San Luis Potosí de 1994 a 1997. San Luis Potosí, S.L.P. Diciembre, 1998.  
Angelina Elizondo, Organización Pro San Luis Ecológico. San Luis Potosí, S.L.P. Abril de 1999.  
Gabriel Quiadri de la Torre. Presidente del Instituto Nacional de Ecología de 1995 a septiembre de 1997 y actualmente Director del Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable.  
Gustavo Carbajal Isunza, abogado de Ecosistemas Nacionales S.A. de C.V. 5 de julio de 1999.  
Javier Guerra Cisneros, director general de Ecosistemas Nacionales S.A. de C.V. 5 de julio de 1999.  
Leonel Ramos Torres, Presidente Municipal de Guadalcázar durante el periodo de enero de 1995 a septiembre de 1997. 27 de julio de 1999.  
Fernando Bejarano, Director del área de Residuos Peligrosos de Greenpeace México hasta octubre de 1996.  
Horacio Sánchez Unzueta, Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí durante el periodo de mayo de 1993 a septiembre de 1997. 21 de agosto de 1999.  
Leonel Serrato, Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Guadalcázar de 1995 a 1997. 23 de agosto de 1999.  
Miguel Muñoz Peredo, Subdirector de Residuos Peligrosos de la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas del INE. 16 de Marzo de 2000.