

872709



UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.

INCORPORACION No. 8727-09 A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA DE DERECHO

17

“ LA INEFICACIA LEGISLATIVA  
EN MATERIA AMBIENTAL ”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTAN:

JOSE ALFREDO LFUENTES BARRIOS  
FELIPE RAZO TORRES  
ROSENDO WILLIAMS SANCHEZ ROSAS

ASESOR: LIC. JUAN MARTIN VEGA VILLALOBOS

URUAPAN, MICHOACAN, JUNIO DEL AÑO 2002



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.**

**Escuela de Derecho**

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO 1100  
APARTADO POSTAL 66 TELS. 4-25-26, 4-17-46, 4-17-22  
URUAPAN, MICHOACAN.

CLAVE UNAM 8727-09  
ACUERDO: 2/8/95



**AUTORIZACION DE IMPRESIÓN DE TESIS**

Nombre del alumno: **FUENTES BARRIOS JOSÉ ALFREDO**

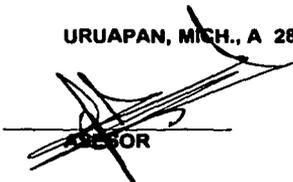
**SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS (TITULO COMPLETO):**

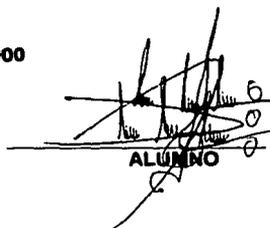
**"LA INEFICACIA LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL"**

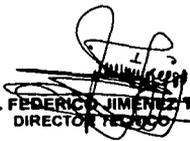
**OBSERVACIONES:**

**NINGUNA**

**URUAPAN, MICH., A 28 DE JUNIO DEL 2000**

  
\_\_\_\_\_  
asesor

  
\_\_\_\_\_  
ALUMNO

  
LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO  
DIRECTOR ESCUELA

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD  
DON VASCO, A.C.

**UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.**

**Escuela de Derecho**

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO 1100  
APARTADO POSTAL 66 TELS. 4-25-26, 4-17-46, 4-17-22  
URUAPAN, MICHOACAN.

CLAVE UNAM 8727-09  
ACUERDO: 2/8/95



**AUTORIZACION DE IMPRESIÓN DE TESIS**

Nombre del alumno: **RAZO TORRES FELIPE**

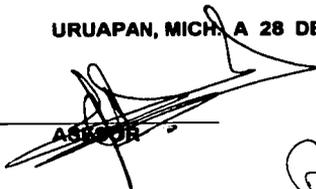
**SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS (TITULO COMPLETO):**

**"LA INEFICACIA LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL"**

**OBSERVACIONES:**

**NINGUNA**

**URUAPAN, MICH. A 28 DE JUNIO DEL 2000**

  
\_\_\_\_\_  
DIRECTOR TÉCNICO

  
\_\_\_\_\_  
LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO  
DIRECTOR TÉCNICO

  
\_\_\_\_\_  
ALUMNO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD  
DON VASCO, A.C.

**UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.**

**Escuela de Derecho**

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO 1100  
APARTADO POSTAL 66 TELS. 4-25-26, 4-17-46, 4-17-22  
URUAPAN, MICHOACAN.

CLAVE UNAM 8727-09  
ACUERDO: 2/8/95



**AUTORIZACION DE IMPRESIÓN DE TESIS**

Nombre del alumno: **SÁNCHEZ ROSAS ROSENDO WILLIAMS**

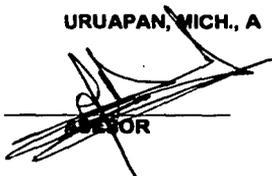
**SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS (TITULO COMPLETO):**

**"LA INEFICACIA LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL"**

**OBSERVACIONES:**

**NINGUNA**

**URUAPAN, MICH., A 28 DE JUNIO DEL 2000**

  
DIRECTOR

  
ALUMNO

  
LIC. FEDERICO MÉNDEZ TEJERO  
DIRECTOR TECNICO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

A mis padres, por darme el don de la vida, y cultivar en mi, los valores morales con que cuenta mi persona, por alimentar mi motivación de superación, por el apoyarme durante todos estos años, desde mi concepción hasta no se que punto de mi vida, a mis hermanos, por sus enseñanzas y apoyo incondicional, que me han dado, va para Alejandra, por su confianza y comprensión durante todo este tiempo.

A ellos, va dedicada la presente tesis, ya que no es un logro solamente para mi, sino para ellos también, al ver coronados sus esfuerzos y empeño al llegar hasta donde se ha llegado, "esto, es fruto de todos".

JOSE ALFREDO FUENTES BARRIOS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La presente tesis, es el fruto de desvelos, y privaciones vividas durante mis estudios de licenciatura. Está dedicada a mi padre, que si bien no está conmigo físicamente, siempre lo ha estado en mi mente y corazón, y seguramente estará satisfecho de verme realizado como hombre y como profesionalista. A mi madre, por sus consejos y apoyo.

A mi hermana por ser un impulso moral.

A Edith, mi esposa por la comprensión y amor incondicional brindados.

A Felipito, mi hijo, por ser una fuente inagotable de inspiración para mi superación.

Así mismo, quiero hacer latente mi agradecimiento a todos aquellos amigos y familiares que con palabras de aliento, de alguna u otra forma sirvieron de motivación para que realizara mi meta.

FELIPE RAZO TORRES.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La presente tesis, es aquel resultado de aquellos desvelos, esfuerzos y sin fin de limitaciones que se sufre como estudiante, pero en agradecimiento moral que sin estar hoy presente físicamente lo ha estado y estará en el pensamiento, lo es mi abuelito Consuelo Bernal velázquez, y además estoy completamente seguro de que en e lugar donde se encuentre estará orgulloso de mi por llegar a culminar la profesión que ella anhelaba.

Es para mi un tributo rendirle a aquella persona que me quiso bastante, de igual manera estoy agradecido a mis padres, por el apoyo que me brindaron desde la niñez hasta la licenciatura en derecho, a mi tío Jesus, que ha sido para mi un gran apoyo y como un segundo padre, por que en todo momento me ha apoyado sin interés alguno.

Como he de olvidar a aquella grata persona que estuvo a mi lado desde aquellos momentos difíciles de la vida, donde me motivo a luchar con aquella fuerza, y me extendió la mano y juntos logramos superar barreras difíciles de la vida, lo es mi Claudia Arnaud Pérez que de hoy en adelante ocupa un lugar ocupa un lugar importante en mi vida, así como a los licenciados Eduardo estrada Pérez y Eduardo estrada García, que de manera muy emotiva han estado en constante apoyo sin ningún interés.

**ROSENDO WILIAMS SÁNCHEZ ROSAS.**

## **AGRADECIMIENTOS ESPECIALES**

A el Lic. Juan Martín Vega Villalobos, que más que considerarlo como un profesor, se le considera como un amigo, por escucharnos durante todo estos años, y por su experiencia brindada incondicionalmente en varios trabajos de investigación.

Y como no agradecerle, el que haya querido ser nuestro director de tesis, que también es un fruto logrado por el, ya que en ella, se reflejan sus consejos y experiencia.

**A:** Julia Carabías, titular de la SEMARNAP.  
Zahonero, México, por su facilitación de información.  
Brigido Mora Sánchez gerente de producción, de zahonero México.  
Alfredo García Real Sánchez Director de Ecología Municipal (Uruapan).  
Los compañeros de estudio, por su tiempo compartido.  
Federico Jiménez Tejero, Director de la Escuela de Derecho.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"LA INEFICACIA LEGISLATIVA EN  
MATERIA AMBIENTAL"**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>8</b>
1.1. LOS RECURSOS NATURALES (DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN) .....	8
1.2. SITUACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN MÉXICO .....	9
1.2.1. La biodiversidad mexicana .....	9
1.3. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES .....	17
1.3.1. Deforestación del suelo y degradación de selvas tropicales .....	20
1.3.2. Contaminación del agua .....	21
1.3.3. Contaminación del aire .....	22
1.3.4. Cambios climáticos y el calentamiento de la tierra: efecto invernadero .....	22
1.3.5. Adelgazamiento de la capa de ozono .....	24
1.3.6. Crecimiento urbano, ruidos y basura .....	25
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>26</b>
2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE (CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) .....	26
2.1.1. Naturaleza jurídica de la administración pública federal .....	27
2.1.2. Atribuciones de la administración pública del Ambiente .....	28
2.1.3. Estructura orgánica .....	38
2.1.4. Competencia y Organización de los Organos Administrativos Desconcentrados .....	41
2.1.5. Atribuciones y organización del INE .....	44
2.1.6. Atribuciones y organización de la PROFEPA .....	48
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>53</b>
3.1. LAS ESTRATEGIAS DE CONSERVACION A MEDIANO PLAZO DERIVADAS DEL DERECHO AMBIENTAL .....	53
3.1.1. El desarrollo sustentable .....	58
3.1.2. Objetivos principales del desarrollo sostenido o sustentable .....	59
3.1.3. Las áreas naturales protegidas .....	61
3.1.4. Objetivos de las áreas naturales protegidas .....	63
3.1.5. Situación actual de las áreas naturales protegidas en México .....	68
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>70</b>
4.1. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE .....	70
4.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL .....	70
4.3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL .....	72
<b>CAPÍTULO V</b> .....	<b>74</b>
5.1. INEFICACIA LEGISLATIVA EN MATERIA AMBIENTAL (DEFINICIÓN) INEFICACIA - QUE NO ES EFICAZ, QUE NO LOGRA UN EFECTO EN PROPOSITO .....	74
5.2. COMPROBACIÓN DE LA INEFICACIA LEGISLATIVA .....	74
5.3. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE .....	76
5.4. LEGISLACIÓN RELEVANTE EN LA PROYECCIÓN AL AMBIENTE .....	98
5.5. CONCEPTOS Y NATURALEZA JURÍDICA .....	101
5.6. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELEVANTES PARA LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD Y EL SUELO .....	107
5.6.1. Tratado de libre comercio de America del norte (TLCAN) (Acuerdo de Cooperación Ambiental: ACAA) .....	107
5.6.2. El TLC y el ambiente .....	110
5.6.3. Tratado de Libre Comercio de America de Norte, Texto Oficial .....	112

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.6.4 Objetivos del ACCAAN .....	113
3.6.5 Mecanismos de defensa ambiental .....	117
3.6.6 Procedimientos del ACCAAN .....	117
3.6.7 Convención sobre la diversidad biológica .....	124
<b>CAPÍTULO VI .....</b>	<b>129</b>
6.1 EL SERVIDOR JURÍDICO DEL AMBIENTE (RELACIONES DE SERVIDOR PROCESAL) .....	129
6.1.1 Procesos Auxiliares en la protección jurídica del ambiente .....	129
6.1.2 Procedimiento Penal .....	130
6.1.3 Proceso Civil .....	133
6.1.4 Procedimiento Administrativo .....	136
<b>CAPÍTULO VII .....</b>	<b>142</b>
7.1 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL .....	142
7.1.1 EFECTOS DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS .....	143
7.1.1.1 El derecho procesal del ambiente .....	143
7.1.2 Facultades de la Federación .....	145
7.1.3 Facultades de la Federación delegables .....	148
7.1.4 Facultades de los Estados .....	150
7.1.5 Facultades de los Municipios .....	154
7.1.6 Procedimientos específicos del ambiente relativos a su protección jurídica .....	157
7.1.7 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente .....	158
7.1.8 Ley Forestal .....	161
7.1.9 Ley General de Salud .....	162
7.2 SERVIDORES JURÍDICOS .....	167
7.2.1 Ley Federal de Caza .....	168
7.2.2 Ley de Pesca .....	169
7.2.3 Ley de Minería .....	171
7.2.4 Ley General de Asentamientos Humanos .....	172
7.2.5 Ley de Metrología y Normalización .....	172
7.2.6 Ley Federal del Mar .....	174
7.2.7 Delito y medio ambiente .....	174
7.2.8 Medio ambiente y derechos humanos .....	177
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>180</b>
<b>PROPUESTAS .....</b>	<b>182</b>
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>185</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>191</b>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

"Derecho", conjunto de normas jurídicas, que rigen el comportamiento del hombre en la sociedad, ¿Pero que o quién regula el comportamiento del hombre en el medio en que vive?, entendiéndolo como medio, su casa, habitación natural, fuente de sustento y vida. Efectivamente, a lo largo de la evolución humana, han existido disposiciones jurídicas que se han encargado de regular la más "perfecta" convivencia de las personas que se encuentran viviendo en una determinada sociedad, modificándolas, actualizándolas, adecuándolas a las necesidades humanas, por lo que tenemos en la actualidad, un amplio catálogo de legislación, precisamente para llevar a efecto ese espíritu del derecho, "el regular el comportamiento del hombre en sociedad."

Pero creemos que se nos ha olvidado algo, a todas las personas del mundo, que es el comportamiento del hombre con su entorno natural, el cual se encontraba en relativa armonía desde el origen del hombre hasta los años setenta, cuando se detectaron agujeros en la capa de ozono, debemos de pensar cuantos años de atraso tenemos, pero aun no es tarde, pese al grave deterioro ambiental por el que atraviesa no solo México, sino el mundo, las estadísticas y comunicados de instituciones especializadas en la materia, son alarmantes en cuanto a sus presagios que nos esperan a nosotros y a las futuras generaciones, desde la intoxicación por la respiración de contaminantes, que es lo menos, hasta

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las quemaduras de primero y segundo grado, causadas por la exposición a los rayos ultravioleta directos como consecuencia de la destrucción paulatina y acelerada de la capa de ozono, que actúa como filtro solar, pero eso no lo es todo, lo peor aún viene, el descongelamiento de los casquetes polares, trayendo como consecuencia el aumento de los niveles de los mares y océanos, un cambio climático sin precedentes, mismos que ya comenzamos a sentir (el fenómeno de la niña y el niño), por mencionar ejemplos, pero así mismo, la degradación de los suelos, los cambios de habitats naturales, la extinción de flora y fauna silvestre, el desabasto de alimentos a la población como consecuencia de la infertilidad de la tierra debido a la desertificación y su toxificación como consecuencia del uso de fertilizantes artificiales, son sólo algunos de los problemas por los que el hombre deberá de enfrentar como consecuencia de su falta de atención al entorno ecológico.

¿Valdrá la pena enfrentar estas consecuencias por la llamada "Comodidad", "modernidad" y "globalización"?, creemos que no, pero desgraciadamente la ambición de un mundo capitalista en el que vivimos, no alcanza a comprender el precio ecológico, no monetario que deberemos de pagar nosotros y las siguientes generaciones por el "progreso de la humanidad", por lo que el derecho, aunque con mucho retraso ha llegado para constituirse como el "Derecho Ecológico", más sin embargo, a pesar de la amplia gama de legislación que en materia ecológica hay en la actualidad, seguimos observando como poco a poco los grandes

bosques en la República mexicana, que se suponían impenetrables, y más aún inagotables, se encuentran devastados por la tala inmoderada, por incendios forestales, erosionados, destruidos en un 60% de su originalidad, cuerpos de agua gigantes, convertidos en contenedores de aguas residuales gigantes, como lo son el lago de Patzcuaro en Michoacán y Chapala en Jalisco, por mencionar algunos, especies de flora y fauna silvestres, extintos, o amenazados con la extinción, debido a el cambio de habitats naturales, por el cambio de uso de suelos, lo que alguna vez fue un bosque, ahora lo es un campo de pastoreo, lo que fueron caudalosos ríos, ahora son veneros de agua como el río Cupatitzio, pero si ya hay un "Derecho Ecológico" y una amplia legislación en materia ambiental, ¿porqué siguen sucediendo estas cosas?, la respuesta es clara, no hay la infraestructura adecuada, que puedan aplicar estas leyes, y la falta de coordinación de los tres niveles de gobierno, aunado con lagunas legales, hacen ineficaz la aplicación de dichos ordenamientos, quedando casi en letra muerta el espíritu legislativo de las normas ambientales. Lo peor de todo es que el tiempo sigue pasando.

En este trabajo, se encuadra la concepción científica y popular, de lo que son los recursos naturales, cuál es su situación actual en México, así como dar a conocer los problemas ambientales, por los que nos estamos enfrentando, como los fenómenos del niño y la niña, por mencionar sólo un ejemplo.

Se apreciará como es la administración pública del ambiente en México, a través de que órganos, ejerce esta función el gobierno mexicano, principalmente

delegadas en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales, sus atribuciones y competencia de sus órganos desconcentrados.

Se especifican y señalan las estrategias de conservación del ambiente, implementadas por el gobierno, desde sus antecedentes, que son los parques nacionales, hasta las Areas Naturales Protegidas (ANP), los antecedentes del derecho ambiental en México, sus objetivos, y la situación que guardan actualmente este tipo de estrategias.

Además, hace referencia a la protección jurídica del ambiente, desde su fundamento constitucional, hasta sus leyes reglamentarias de los diversos artículos en que se encuentra desvalagado el derecho ambiental en la constitución política de os estados Unidos Mexicanos.

Se hace referencia a que es ineficacia, que es la legislación, que es el ambiente, el por que es ineficaz la legislación ambiental en nuestro país.

Hablaremos sobre lo que es el derecho procesal del ambiente, en la legislación mexicana, su definición, así como los procesos auxiliares que intervienen en el, como lo es el derecho civil, el agrario, y el penal, por mencionar algunas ramas del derecho con el que se relaciona el derecho ambiental.

Hacemos referencia de la distribución de competencias por parte de la federación, Estado y municipios, con el que ejercen su jurisdicción en materia ambiental, lo cual, crea un grado de incertidumbre, por los organismos que deberían de encargarse de la aplicación y vigilancia del derecho ambiental.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por último, tenemos las conclusiones, que nos señalan, que verdaderamente, estamos en riesgo inminente de colapsar la vida en el planeta, sino se hace nada al respecto, por cambiar nuestra manera "cómoda de vivir", no se considera tanto, por la ineficacia legislativa en materia ambiental, en primer orden, sino por la falta de educación y conciencia, que tenemos los habitantes de la tierra.

## CAPÍTULO I

### 1.1 Los recursos naturales (definición y clasificación)

Podemos entender a los recursos naturales como el "Todo medio de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza" (Bassols Batalla, A. *"Recursos naturales en México, conocimiento y uso. De nuestro tiempo"*, 8ª edición, pág. 361, 1978)

Comprendemos entonces que los recursos disponibles del hombre hacia la naturaleza, son muchos y con una gran variedad de ellos, cuyo valor, lo tomamos como un medio de subsistencia para los hombres que habitan nuestro planeta tierra, utilizándolos en forma pura, o transformándolos a través de diversos procedimientos total o parcialmente, para convertirlos en fuentes de energía, productos o mercancías manufacturadas.

Podemos clasificar a los recursos naturales en dos grandes categorías, ya muy sabidas: Renovables y No renovables. Dentro de los primeros, encontramos aquellos que pueden volverse a obtener de la naturaleza, dentro de un periodo de tiempo determinado, como lo pueden ser los recursos forestales, y algunos casos de flora y fauna. Y dentro de los no renovables, son los considerados como aquellos que por su origen en la tierra, tomarían un prolongado periodo de tiempo (millones de años) en volver a obtenerse, como por citar algunos ejemplos, están: el petróleo y los minerales, pero según Bassols está una tercera categoría, que

rompe con el esquema tradicional, que son inagotables, como los son el agua y los climáticos, aunque el agua dulce sea considerada por los especialistas como un recurso no renovable.

## *1.2 Situación de los recursos naturales en México*

### **1.2.1 La biodiversidad mexicana**

Primeramente debemos de entender por biodiversidad, al gran catálogo de organismos unicelulares como pluricelulares con que es basto nuestro territorio nacional, pequeños y grandes seres vivos, en donde se encuentran dentro de ellos al hombre mismo. Por la accidentada topografía con que cuenta México, encontramos una diversidad de climas que han originado un ambiente propicio de condiciones ambientales y la proliferación de diversos hábitats, en los cuales se encuentra una gran diversidad de todo tipo conocido de biorganismos, en donde algunos de ellos se encuentran amenazados o en peligro de extinción, y las más raras, o que aún no son suficientemente conocidas.

Con ésta gran variedad de biodiversidad con que cuenta o contaba nuestro país de flora y fauna, fue reconocida como una de las más altas e importantes mundialmente, comprometiéndolo a México en sus generaciones actuales y futuras en la conservación de ésta gran biodiversidad.

Entonces se puede definir a la biodiversidad como: "La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas" (Bassols Batalla. A. "Recursos naturales en México, conocimiento y uso. De nuestro tiempo", 8ª edición, pág. 361, 1978)

Para comprender un poco más sobre los recursos naturales que existen dentro de nuestro territorio nacional, mencionaremos algunos aspectos generales de los cuales se compone la biodiversidad.

#### A) Flora

La entendemos como un conjunto de plantas de un país o región, por lo que comprende a la flora mexicana, recae en ella un gran número de especies, en donde la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994, reconoce 72 familias y 994 especies de plantas fanerógamas y hongos; considera en peligro de extinción al 14%; amenazadas al 35%; raras al 46%; y especies sujetas a protección especial al 5%. El 49% del total de las especies enlistadas son endémicas al país (446 especies). Las familias con mayor número de especies en peligro de extinción son las cactáceas, orquídeas, palmas, cicadáceas y agaves. (Diario oficial

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la Federación 16 de mayo de 1994) (*"Introducción al Estudio Del Derecho Ambiental"*, Raquel Gutiérrez Nájera, pág. 4, Edit. Porrúa, 1998).

## B) Fauna

La fauna la entendemos como el conjunto de animales de un país o que se encuentran determinados en un área geográfica determinada. Y precisamente la de nuestro país, es una de las consideradas a nivel mundial como una de las más ricas en su diversidad, ya que tenemos 3032 especies de vertebrados, y de ellos las aves, son las más variadas (1060), seguidas por los reptiles (705), los peces (506), los mamíferos (466), y por último los anfibios (295). Las especies reconocidas oficialmente como amenazadas o en peligro de extinción, que se encuentran en nuestro país según la (UICN, CITES Y la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL—1994), suman un total de 234, un 7.7% del total registrado en el país, sin contar a otras especies del país que sufren algún grado de amenaza. (Diario oficial de la Federación, mayo de 1994). Por lo anterior, y comprendiendo que parte de la fauna total, se encuentra en algún grado de amenaza, peligro de extinción, ha sido motivo de protecciones especiales, como el decreto para la protección de la tortuga marina del golfo, la mariposa monarca, o la ballena gris.

## C) Vegetación y recursos forestales

¿Que es la vegetación? En el caso de México, son los vegetales, o plantas que cubren una porción geográfica del territorio, dentro del cual se encuentra un a variedad aún indefinida, por lo basto y complejo de los caracteres de que es sujeto nuestro país, influyendo la diversidad de climas, como lo son los desiertos, bosques, selvas, pastizales, por sólo mencionar algunos ejemplos, sin dejar de tomar en cuenta la diversidad biológica vegetal marina. Aunque en la actualidad, se observa en nuestro país un drástico descenso en la cobertura vegetal y forestal en todos y cada uno de los diferentes ecosistemas, siendo afectados principalmente los bosques y las selvas, precisamente por la gran biodiversidad que albergan estos ecosistemas, y lo malo del asunto ( por así decirlo), es que ésta variación que han sufrido, se debe a la mano del hombre, en donde intervienen diversos factores, como lo es el económico, a través de la explotación irracional de los mencionados recursos, ya sean para su explotación maderable, para el tráfico ilícito de especies exóticas, como el cedro y la parota, por mencionar algunos casos, y para la misma comodidad del hombre, empleando dichos recursos como combustible en la preparación de alimentos, también cabe mencionar que la mencionada deforestación que sufre el país, se debe a la demanda de habitación, que se dio desde los años setentas hasta nuestra fecha.

### *1.2.2 Los recursos no renovables*

A) El agua

Por algunos llamado "liquido vital", el H<sub>2</sub>O, ha agraciado a nuestra república mexicana por 11,592.77 kilómetros de costas, y 12500 kilómetros de lagunas costeras y esteros, y dispone de 6500 km<sup>2</sup> de aguas internas de lagos, ríos, represas y otros. El agua cubre las tres cuartas partes de la superficie terrestre, encontrándola prácticamente en todos los lugares, agua, aire, bajo tierra, en ella, en todo organismo vivo, de los 140 millones de km<sup>2</sup> que cubren la tierra, el 97%, lo constituye el agua salada de los mares y de los océanos, quedando sólo un 3% de agua dulce, y de ésta cantidad el 99% se encuentra inaccesible en forma directa para el consumo humano, ya que se encuentran en los mantos freaticos y en los casquetes polares, dando un total del 1% de agua disponible total de la tierra para la existencia del ser humano. ( Toledo Alejandro, "*el manejo del agua potable en el sudeste mexicano*", una politica del deterioro sostenido, citado por Raquel Gutiérrez Nájera, "*Introducción al Estudio del derecho Ambiental*", Edit. Porrúa, México, 1998.

Cabe mencionar que debido al desinterés de la sociedad mexicana por éste recurso natural, mas del 50% del agua destinada ya al consumo humano, se desperdicia en fugas, y por mencionar un ejemplo de este desinterés, en nuestro propio municipio, ¿En donde descargamos nuestras aguas negras?, claro en el río Cupatitzio, no tomamos en cuenta que con esta agua se riega gran parte de hortalizas de la región de la tierra caliente michoacana. Sin mencionar otros

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cuerpos de agua en claro peligro de extinción, como lo es el lago de patzcuaro, zirahuen, y en el estado de Jalisco Chápala.

B) El suelo

En conclusión, el suelo, es la tierra que pisamos, México cuenta con un total de 196 millones de hectáreas, de las cuales el 34% no presenta una erosión moderada o avanzada y el 16% está totalmente destruida, el 34% del suelo, presentas una inclinación del 10 al 25% y habitualmente, sólo tiene utilidad para el pastoreo, y finalmente el 36% posee una inclinación menor al 10% y prácticamente, son las zonas más útiles para las actividades agrícolas. Se llega a estimar que 200has. Anualmente se incorporan al proceso de desertificación. (Sirvent R. M Dávila, V. A. Y Mascareño "El suelo y su contaminación" Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, págs. 184-210, citado por Raquel Gutiérrez Nájera "Introducción al Estudio del derecho Ambiental, pág. 8 Edit. Porrúa, México 1998), debido a la accidentada topografía del territorio nacional, se encuentran varios desniveles e inclinaciones de terreno, lo que favorece la velocidad del escurrimiento de la tierra, y por consiguiente el arrastre de cobert8ura vegetal del suelo,

C) El aire

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La atmósfera que rodea a la tierra, comúnmente conocida como aire, que constituida en capas de gases y partículas de agua en estado líquido rodean la tierra en una capa delgada relativamente. En donde la mayor parte del aire, se encuentra dentro de los primeros 20 km. Sobre el nivel del mar y después gradualmente va desapareciendo, en cuanto se acerca más hacia la estratosfera, dentro de la troposfera, que empieza a contar desde el nivel del mar, en sus primeros dos kilómetros, es en donde los contaminantes se filtran directamente por las actividades cotidianas del hombre, donde son mezclados y transportados. (Strauss, W. Y S. J. Mainwaring, "Contaminación del aire, causas, efectos y soluciones", Edit. Trillas, México D.F., 1990, págs. 9-11).

#### D) Hidrocarburos

Se entiende por hidrocarburos a los compuestos binarios no oxigenados que están constituidos por carbono e hidrógeno. Así pues, los hidrocarburos forman parte de compuestos orgánicos químicos cuya estructura molecular están basadas en el carbono y el hidrógeno, y con ello el petróleo es el principal compuesto, de combustión de que se vale el mundo para realizar sus actividades cotidianas. En nuestra actualidad, los hidrocarburos y el gas natural, son la principal fuente de energía mundial, no sólo en los combustibles, sino también en sus derivados, o reactivos químicos empleados en la industria mundial, no sólo en nuestro país. El petróleo, se encuentra en diversos depósitos subterráneos en

muchas áreas de la tierra, cuyo origen se les atribuye a la descomposición orgánica de varias especies de plantas y animales que vivieron hace muchos millones de años sobre la faz de la tierra, y el mar, debido probablemente a movimientos telúricos. Pero la cuestión es que estos depósitos de materia orgánica, se encuentran en diversos estados de la república mexicana, como lo son el Estado de Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Coahuila y Nuevo León, pero que características de contaminación presentan estos lugares de la república, como lo es la contaminación de aguas, aire, la deforestación de bosques y selvas tropicales, y con ello la consecuente degradación del medio ambiente, afectando no sólo al hombre, sino también a los diversos ecosistemas regionales de cada lugar antes mencionado, por la consecuente explotación de este recurso natural no renovable.

#### E) Minerales

Los minerales son compuestos inorgánicos, que se encuentran dentro de la corteza terrestre (La gran mayoría), Más sin embargo, la mayoría de estos depósitos minerales, tienen poco valor como fuente de elementos, ya sea por su impureza, o por la dificultad de su extracción, las pocas mezclas que se obtienen a partir de ellos, se conocen como minerales, más sin embargo, pocos minerales son sustancias puras desde el punto de vista químico.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Alrededor de dos terceras partes del territorio mexicano se encuentra con las características necesarias para la existencia de recursos mineros, es por ello que 300 municipios de 28 Estados de la república existen yacimientos de muy variados minerales. Pero igual pasa en donde se encuentran situadas las industrias mineras, existe un grado determinado de contaminación, o hay un desequilibrio ecológico de la zona. (J. Carabias, Arriaga, V. Y Cervantes, "*los recursos naturales en México y el desarrollo*", Edit. Cal y Arena, México 1994).

### *1.3 Los principales problemas ambientales*

Tomando en consideración que los problemas ambientales, son aparejados con la misma evolución del hombre, la magnitud con que se están presentando en la actualidad adquiere dimensiones mayores. El actual deterioro ecológico por el que está pasando el planeta, como resultado de las actividades humanas, desde la antigüedad, (partiendo de la época de Platón), sin embargo es hasta los años sesenta cuando la preocupación por el medio ambiente se ha acrecentado, sobre todo por los países altamente industrializados de Europa y Norte América, debido a la acumulación de desechos producto de las actividades industriales, es decir la consiguiente contaminación de agua, suelo y aire.

Cuando comenzó la problemática de salud en los seres humanos por consecuencia de la contaminación del aire y del agua, e incluso un aumento de la muerte de personas relacionada con la contaminación, nos dimos cuenta que la situación del medio ambiente se encontraba en un punto alarmante y que algo se debería hacer para evitar con ello mayores catástrofes que se derivan de perturbaciones ambientales provocadas por él. Por ello, se organizaron reuniones internacionales con carácter primeramente científico, pero al observar las consecuencias de dicha problemática, tomaron tintes políticos, a fin de orientar a los diferentes gobiernos en relación a la protección del medio ambiente, y el desarrollo económico social, ya que no sólo se encuentra en peligro la calidad de vida, sino de la vida misma en el planeta.

Se puede concluir que, e la actualidad las perturbaciones ambientales de mayor alcance y más palpables de preocupación a nivel mundial son:

- La destrucción porcentual sostenida de la capa de ozono (ozonósfera) cuya aniquilación sin llegar al 100% tornaría imposible la vida continental, insular y oceánica superficial en el planeta.

La continuada contaminación mundial del océano que incide fundamentalmente en la base de la cadena alimentaria, afectando los ecosistemas marinos internos como externos, incluyendo el hombre, aunado ello con la extinción paulatina y cada vez mayor de especies marinas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- La erosión derivada del mal uso de la tierra, así como la desertificación que se deriva de ella, junto con el gradual cambio climático, son dos aspectos estrechos y complejos entre sí, dando origen como consecuencia a la destrucción de hábitats naturales, y la extinción y depredación humana de ecosistemas enteros en determinadas regiones.

- La tala irracional de las selvas tropicales del planeta, con la consiguiente destrucción de hábitats y la correlativa de especies perturbando el clima del planeta, reduciendo la biodiversidad y el aumento en la pérdida de suelos y al incremento de la escurrentía.

- La devastación de los bosques templados por la lluvia ácida, sigue un patrón de desequilibrio ecológico, además del cambio químico en los cuerpos de agua dulce, conduce también a la extinción de especies y a las consecuentes alteraciones de las condiciones naturales.

- La contaminación generalizada de tierras, aguas y aire por desechos tóxicos y radiaciones.

Pero la problemática ambiental, no se refiere específicamente a la contaminación por sí sola, sino que se encuentra relacionada íntimamente con

modelos de desarrollo económico social y el mencionado progreso de la humanidad.

Por lo anteriormente mencionado, podemos clasificar los problemas ecológicos de la siguiente manera:

- a) Degradación del suelo y deforestación de selvas tropicales.
- b) Contaminación del agua.
- c) Contaminación del aire.
- d) Cambio climático y el calentamiento de la tierra (Efecto invernadero).
- e) Adelgazamiento de la capa de ozono, y,
- f) Crecimiento urbano, ruido y basura.

### 1.3.1 Deforestación del suelo y degradación de selvas tropicales

La gradual degradación del suelo, tiene diversas causas, dentro de las más importantes son: uso inapropiado, la erosión, salinización y alcalinización, encharcamiento, degradación química, así como la conversión para usos no agrícolas, la desertificación y la deforestación.

En la actualidad, anualmente se pierden seis millones de hectáreas, y de continuar con ésta tendencia de erosión, se estima que el 20% de las tierras que son de temporal de los países en desarrollo podrían transformarse en pastos degradados

y otras zonas llegarían a ser menos productivas, perdiendo así los nutrientes naturales de las tierras, sustituyéndolos por fertilizantes, que contribuyen a la salinización, la alcalinización y la sobresaturación superficial de agua. (Bolaños, F, "*El impacto ecológico, Problema ambiental Contemporáneo*", Instituto de Biología, UNAM, México 1990).

### 1.3.2 Contaminación del agua

La OMS (Organización Mundial de la Salud) considera que el agua está contaminada, cuando su composición se encuentra alterada o modificada de su Estado natural, y por ende no reúne las condiciones necesarias para su uso natural, que en este caso, es el consumo humano. La definición incluye las modificaciones de las propiedades físicas, químicas y biológicas del agua. El origen de la contaminación del agua dulce puede ser urbanos, industriales y mineros, así como agrícolas. (Bolaños, F, "*El impacto ecológico, Problema ambiental Contemporáneo*", Instituto de Biología, UNAM, México 1990).

Entonces pues, los contaminantes tienen una gama de sustancias, que se combinan entre sí químicamente, ya sean orgánicas e inorgánicas, más sin embargo, la contaminación en los ríos de bajo caudal es más fuerte que en los más grandes y aún con su grandeza, ya se encuentran en un grado de contaminación, por mencionar aquí en nuestra región, tenemos al río Santa

Barbara, que su principal fuente de contaminación es la INPAMEX. (Industria Papelera Mexicana).

Para considerar que el aire se encuentra contaminado, sus compuestos o elementos de concentración deben de excederse en las cantidades no constitutivas que se encuentran dentro de él.

### 1.3.3 Contaminación del aire

La contaminación del aire, va aparejada con la propia evolución del hombre, ya que es palpable observar que la contaminación aérea se da principalmente en las ciudades industrializadas, en donde el hombre vive y labora, emitiendo grandes concentraciones de agentes ajenas a los elementos naturales del aire. (Citado por Raquel Gutiérrez Nájera, *"Introducción al Estudio del derecho Ambiental"*, Edit. Porrúa, México, 1998).

### 1.3.4 Cambios climáticos y el calentamiento de la tierra: efecto invernadero

La tala inmoderada e irracional de las selvas y los bosques de superficies en el mundo, no sólo en el territorio nacional, por el hombre han provocado que a lo largo del tiempo el clima reaccione, con la extinción de ecosistemas, y no sólo

ello, sino que la tala inmoderada, afecta las condiciones climáticas de un territorio o por regiones, y aún mundial, por la alteración de los regímenes hidrológicos, la reducción de la cubierta vegetal, aumenta la reflectividad de la superficie terrestre, intensificando la dispersión de las nubes superiores y con ello la acumulación de gases en la atmósfera, provocan el efecto invernadero (el efecto invernadero se asemeja a los vidrios de un invernadero que atrapan la radiación infrarroja de los rayos del sol y mantienen caliente el interior del por la noche), se ha llamado efecto invernadero al calentamiento propiciado por el bióxido de carbono en la atmósfera, derivado de la oxidación del carbono de los árboles y el humo de los suelos por consecuencia de su desgajamiento, aunado a la creciente quema de combustibles. Las consecuencias de este efecto, traerían en primera instancia las siguientes consecuencias:

- El aumento de la evaporación del agua, que reduciría el nivel de los mantos freáticos (mantos de agua subterráneos), y la permeabilidad de los suelos, a la vez provocaría una disminución de la humedad que las plantas proporcionan del suelo al aire.
- La disminución de las regiones forestales debido a la proliferación de plagas que debastan las superficies boscosas propiciando la desertificación y la erosión de los suelos, sin contar los incendios forestales.

La reducción de la humedad ambiental en ciertas zonas, lo que repercute en la disminución de alimentos para las plantas, disminuyendo la circulación de la sabia, lo que disminuye el crecimiento arbóreo. ( Masterton, W.L. y Slowinski, E. J. "*Química General Superior*", 4ª edición, Edit. Interamericana , Págs. 242-254).

### 1.3.5 Adelgazamiento de la capa de ozono

El ozono que se encuentra en la atmósfera, representa una millonésima parte del total de los elementos que conforman la atmósfera, variando según las estaciones del año, haciéndose más abundante en los polos que en el ecuador. Sin embargo, desde los años setenta, se ha observado que hay menos ozono al registrado en años anteriores, debido al incremento de radicales libres, los cuales actúan como catalizadores en sus remoción. Traduciendo lo anterior, las fuentes de catalizadores que destruyen la capa de ozono, han propiciado el mayor ingreso de rayos ultravioleta a la superficie terrestre

Los catalizadores, son ampliamente utilizados a diario por la gente común, en la aplicación de gases refrigerantes, aires acondicionados, los impulsores de aerosoles, y la materia prima en la fabricación de espumas plásticas, ya que en su proceso de descomposición liberan cloro atómico, lo que inicia el ciclo catalítico de destrucción del ozono. (Raquel Gutiérrez Nájera, "*Introducción al Estudio del derecho Ambiental*", pág., 20-21 Edit. Porrúa, México, 1998).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3.6 Crecimiento urbano, ruido y basura

El hombre contemporáneo, vive en un ambiente que está altamente contaminado, (artificialmente por el mismo), sobre todo en las zonas urbanas, acrecentándose dicho problema por el rápido y desmedido crecimiento de las ciudades, y más aún en países subdesarrollados, como lo es el caso de México, por el fenómeno de inmigración de los campos a las ciudades, por un futuro mejor, y las "comodidades" que ofrecen las ciudades, y con éste acrecentamiento de la mancha urbana, se hace incontrolable el saneamiento y control del medio ambiente, como ejemplo, tenemos la basura, (que es un desecho sólido), la contaminación del aire, (por la generación de gases y partículas suspendidas en el aire), pero el ruido, también constituye un contaminante, éste es producido por todo sistema en movimiento, desde los biológicos, hasta los mecánicos-industriales. Otro contaminante, es la llamada contaminación visual, derivada de la saturación de efectos visuales (anuncios, letreros), que se encuentran literalmente por todas partes, citando un ejemplo, tenemos a la ciudad de México, en donde la vista predominante, la abarcan los anuncios espectaculares de grandes dimensiones, y no sólo en la ciudad de México, los encontramos en todo medio urbano, en cualquier centro de población, quizás no con los espectaculares dimensiones de los anuncios comerciales de la ciudad de México, pero sí con pequeños cartelones y propagandas.

## CAPÍTULO II

### 2.1 La administración pública federal del ambiente (Concepto de Administración Pública)

La administración pública, es la acción del Estado encaminada, a concretar sus fines, a administrar, es decir, es proveer de los servicios públicos o administrativos a los intereses de una sociedad. " La administración pública federal será una organización que forma parte del Estado, depende del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción que tiene a su cargo atender imprescindiblemente las necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos"( Serra Rojas Andrés, "*Derecho Administrativo*", tomo I, 13ª Edit., Porrúa México, 1998, citado por Raquel Gutiérrez Nájera, "*Introducción al estudio del Derecho Ambiental*", Edit. Porrúa, México, 1998)

La administración pública, tiene su fundamento jurídico en los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en el primero de ellos dice a la letra que "...a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración Pública del país," y el 90que textualmente dice: " La Administración Pública Federal será centralizada y

26

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal. O entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos" (Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, I.F.E., México, 1997)

#### **2.1.1 Naturaleza jurídica de la administración pública federal**

Una vez apreciado el fundamento jurídico de la administración pública, basada en los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la ley de Planeación.

Por lo que concierne a la administración pública del ambiente, ha sido manejada por ella para la solución de las problemáticas más modernas y de importancia primera para la posibilidad de vida en el planeta, representando así uno de los aspectos más novedosos y complejos por los que tiene que enfrentar la sociedad moderna, y más aún para la ciencia del derecho.

Por la complejidad que encierra el asunto, las acciones que emprende el estado, para la conciliación del hombre con la madre naturaleza, y el ambiente se encuentra desarrollado por el ambiente en el que se desarrolla la vida, abarcando toda la gama de recursos biológicos, diversidades biológicas llamadas ecosistemas, el fundamento jurídico lo encontramos localizado precisamente en la carta fundamental (Constitución política de los estados Unidos Mexicanos), en sus artículos 4º, 25, 27, 115, 73-XXIX-G, y la diversidad de leyes que emanan de ella para la protección de nuestro hábitat.

#### 2.1.2 Atribuciones de la administración Pública del Ambiente

Primeramente, ¿Cual es la Secretaría de estado que encabeza al sector?, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reformó para crear con ello a la Secretaría de Desarrollo Social, en mayo de 1992 (Diario oficial de la Federación, mayo de 1992); Posteriormente se creó el reglamento interior de dicha dependencia, publicado el 4 de junio del mismo año. En el cual su artículo 2 estatuye:

Para el despacho de asuntos de su competencia la SEDESOL, contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas.

Órganos desconcentrados:

-INE (Instituto Nacional de Ecología).

-PROFEPA ( Procuraduría Federal de Protección al Ambiente).

Y en diciembre de 1994, se reforma de nueva cuenta la ley orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, (SEMARNAP) (Raquel Gutiérrez Nájera, *"Introducción al estudio del Derecho Ambiental"*, Edit. Porrúa, México 1998).

A) Secretaría del Medio Ambiente recursos Naturales y pesca  
(SEMARNAP)

La antigua SEDESOL, en lo relativo a las acciones tendientes a tutelar el medio ambiente, fue reformada mediante el decreto publicado en el Diario oficial de la federación (DOF) el 28 de diciembre de 1994, creándose la SEMARNAP, a través de una reforma que adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración pública federal, y el 8 de julio de 1996, se publica el reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) Y ahora la Ley Orgánica de la Administración pública Federal estatuye en su artículo 26 que:

ART. 26.- Para el despacho de los asuntos de orden administrativo el Poder ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y pesca.

Y las atribuciones de la SEMARNAP, se encuentran estipuladas en el artículo 32 bis, que a la letra dice:

ART. 32 bis.- A la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de proporcionar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia ecología, saneamiento ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencia y entidades.
- III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponda a la federación, con excepción del petróleo, y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, en materia minera y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;
- V. Vigilar y estimular en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, pesca y demás materias competencia de la Secretaría, así como en su caso imponer las sanciones procedentes;
- VI. Proponer al Ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas y supervisar las labores de conservación protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales, o en personas físicas o morales.
- VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zonas federales marítimas, terrestre y terrenos ganados al mar;
- IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- la Secretaría de Relaciones exteriores, y proponer a esta la celebración de tratados internacionales en tales materias;
- X. Promover el ordenamiento ecológico en el territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;
  - XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como de los programas de prevención de accidentes con incidencia ecológica;
  - XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
  - XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación en su caso, con la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo rural;
  - XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer u promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitores atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna

silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y de educación superior, y las dependencias y autoridades que correspondan;

- XV. Desarrollar y promover metodologías procedimientos de evaluación económica del capital natural y de los bienes y servicios que este presta, y cooperar con las dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;
- XVI. Conducir las políticas nacionales sobre el cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
- XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;
- XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, manejar y organizar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.

- XX.** Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables, sobre la circulación y tránsito por el territorio nacional de especies de flora y fauna silvestres, procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la secretaria de comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento;
- XXI.** Dirigir, los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;
- XXII.** Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la secretaria de educación Pública, fortalecer los

contenidos ambientales de planes y programas de estudio y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

**XXIII.** Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos e hidrología en cuencas, causes y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;

**XXIV.** Administrar, regular y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de marina, cuando provenga de fuentes móviles o de plataformas fijas en cuencas, causes y demás depósitos de agua de propiedad nacional; y promover, y en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

**XXV.** Estudiar, proyectar, construir y conservar con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y desarrollo rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y de las de pequeña irrigación, de acuerdo

con los programas formulados y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales, municipales o de particulares.;

**XXVI.** Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

**XXVII.** Manejar el sistema hidrológico del valle de México;

**XXVIII.** Controlar los ríos y demás corrientes, y ejecutar los sistemas de defensa contra las inundaciones;

**XXIX.** Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y desarrollo rural;

**XXX.** Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

**XXXI.** Intervenir, en su caso, con la dotación de agua a los centros de población e industrias; apoyar y fomentar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, conservar y operar por sí, o mediante el otorgamiento o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las

- obras y servicios de captación, potabilización o tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;
- XXXII. Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales mexicanas que correspondan, así promover, asesorar y fomentar la tecnificación de la producción e industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- XXXIII. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de agricultura que requiere el apoyo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- XXXIV. Regular la formación y organización de la flora pesquera, así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales mexicanas y que corresponda;
- XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los estímulos finales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;
- XXXVI. Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a la acuicultura, así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, con la participación en su caso de la secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

- XXXVII. Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación y mantenimiento,
- XXXVIII. Promover en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos, y materia prima de la industria nacional;
- XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera explotación de la fauna y flora silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
- XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos, para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y
- XLI. Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

### 2.1.3 Estructura orgánica

De conformidad con el reglamento interior de la SEMARNAP, en su artículo 1º, que a la letra dice: " La Secretaría de Medio Ambiente recursos Naturales y Pesca, como dependencia del poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el

desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la ley Orgánica de la Administración pública Federal, La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de aguas Nacionales, la ley Forestal, la ley de caza, la ley de pesca, la ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y ordenes del presidente de los estados unidos Mexicanos

Con lo anterior, se crean estructuras para su funcionamiento con las siguientes Unidades administrativas:

Secretaría de Despacho;

Subsecretaría de Planeación;

Subsecretaría de Recursos Naturales;

Subsecretaría de Pesca; Oficialía Mayor,

-Unidad Coordinadora de Análisis Económico Social;

-Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;

-Unidad de Contraloría Interna;

Dirección General de Programas Regionales;

Dirección General de Planeación;

Dirección General del Centro de educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable;

Dirección General de estadística e Informática;

Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre;

Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos;

Dirección General Forestal;  
Dirección General de Política y Fomento Pesquero;  
Dirección General de Pesquerías;  
Dirección General de Infraestructura Pesquera;  
Dirección General de Acuicultura;  
Dirección general de Recursos Humanos y Organización;  
Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación;  
Dirección general de Administración;  
Delegaciones Federales.

Organos Administrativos Desconcentrados:

Comisión Nacional del Agua;  
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;  
Instituto Nacional de ecología;  
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;  
Instituto Nacional de pesca.

De los órganos anteriores, podemos puntualizar que sus objetivos son de carácter normativo, de carácter jurisdiccional y técnico científico, privilegiando la investigación en sus áreas.

## **2.1.4 Competencia y Organización de Los Organos Administrativos Desconcentrados**

Lo encontramos e los artículos 333 al 36 del Reglamento Interior de la SEMARNAP.

**ART. 33.-** Para la más eficiente atención y eficiente despacho de asuntos, la Secretaría contará con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribución específica para resolver sobre las materias que a cada uno se determine, de conformidad con las disposiciones aplicables;

El titular de la Secretaría podrá revisar, modificar, revocar o nulificar, en su caso los actos y resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados;

**ART. 34.-** Los órganos administrativos desconcentrados estarán a cargo de un titular, cuya denominación se precisa en cada caso, los que tendrán las facultades genéricas que se señalan en el artículo 35 de éste reglamento y las establecidas en otras disposiciones legales cuya aplicación les compete. Los titulares, serán los representantes legales del desconcentrado de que se trate con facultades para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones del órgano respectivo, así como

para establecer la debida coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría del sector, en la ejecución de sus programas y acciones.

Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados se designarán por el secretario salvo en los casos de la Comisión nacional del Agua, del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que serán designados por el Presidente de la República.

ART. 35.- Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados tendrán las facultades genéricas siguientes:

- I. Programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano administrativo desconcentrado;
- II. Formular los manuales de organización, procedimientos y servicios del órgano administrativo desconcentrado de conformidad con los lineamientos internos de carácter técnicos y administrativo que al efecto establezca la oficina mayor de la Secretaría;
- III. Formular en coordinación con la Oficialía Mayor los anteproyectos del programa-presupuesto del órgano administrativo desconcentrado y una vez aprobado, verificar su correcta y oportuna ejecución;
- IV. Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como de la contratación del

servicio externo que fuese necesario; autorizar dentro del ámbito de su competencia, licencias de conformidad con las necesidades del servicio; y participan; directamente o a través de un representante en el caso de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y

- V. Proponer anteproyectos de normas oficiales mexicanas en las materias de su competencia, así como participar y en su caso, presidir, cuando sean necesarios para los comités en donde se analicen y elaboren las normas oficiales mexicanas, responsabilidad de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los subprocuradores, directores generales, subdirectores generales, gerentes, directores y jefes de unidad del nivel inmediato inferior al titular respectivo órgano administrativo desconcentrado, tendrán respecto a la unidad administrativa a su cargo, las facultades antes señaladas y en lo conducente las del artículo 13 del presente reglamento. (DOF, de fecha 8 de julio de 1996, DOF, de fecha 21 de noviembre de 1997 que contiene el manual de organización general de la SEMARNAP) (Raquel Gutiérrez Nájera, "Introducción al estudio del Derecho Ambiental", Edit. Porrúa, México 1998).

## 2.1.5 Atribuciones y organización del INE

**ART. 54.-** El Instituto Nacional de ecología tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Formular, conducir y evaluar la política racional en materia de ecología y protección del medio ambiente, para asegurar la restauración y protección de los ecosistemas, así como el aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- II. Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.
- III. Llevar a cabo el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración pública Federal correspondientes, con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado y promover ordenamientos ecológicos regionales y locales
- IV. Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes;
- V. Proponer el establecimiento de las áreas naturales protegidas de interés de la federación y promover para su administración, la participación de las autoridades federales o locales y universidades, centros de investigación y particulares.

- VI. Organizar y administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias y supervisar en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las labores de conservación y protección de dichas áreas, así como integrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- VII. Administrar y promover el aprovechamiento y conservación de la flora y fauna silvestre.
- VIII. Formular y conducir la política general en materia de residuos peligrosos y riesgo ambiental, así como promover ante las autoridades competentes el establecimiento de políticas generales aplicables en materia de residuos urbanos municipales, e industriales no peligrosos.
- IX. Establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, así como de los inventarios de recursos naturales y población de fauna y flora silvestres, con la participación que corresponda a otras unidades, administrativas, dependencias y entidades competentes, coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipales concertadamente con las instituciones de investigación y educación superior.
- X. Evaluar, dictaminar y resolver sobre el régimen de protección especial a que deban sujetarse las especies de flora y fauna, terrestres o acuáticas de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

- XI. Evaluar, dictaminar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, que sean de su competencia, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.
- XII. Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de riesgos ambientales que presenten los responsables de la realización de actividades altamente riesgosas en establecimientos de operación, así como dictaminar los programas de contingencias ambientales.
- XIII. Concertar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente y la participación de la comunidad científica en la formulación y aplicación de la política ambiental.
- XIV. Otorgar los permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, dictámenes, resoluciones, constancias y registros de su competencia, de conformidad por lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables.
- XV. Publicar y difundir la gaceta ecológica y coadyuvar con las unidades administrativas competentes en el fomento e impulso a nivel nacional de la cultura ecológica de la población, mediante la edición, y en su caso, la distribución y comercialización de toda clase de publicaciones en la materia.
- XVI. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios de transporte.

- XVII. Fomentar y realiza programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales.
- XVIII. Coadyuvar con las unidades administrativas competentes, en el desarrollo y promoción de instrumentos económicos de política ambiental, así como e metodologías y procedimientos de evaluación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que ésta presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica.
- XIX. Fomentar, conducir y evaluar las políticas nacionales sobre el cambio climático y sobre la protección de la capa de ozono, y
- XX. Realizar estudios en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, y proponer que se expidan declaratorias de áreas naturales protegidas de interés de la federación.

ART. 55.- Para el ejercicio de sus atribuciones el Instituto contará con las siguientes unidades administrativas:

- Presidencia;
- Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas;
- Dirección General de Vida Silvestre;
- Dirección General de Gestión e Información Ambiental;
- Dirección General de materiales, residuos y Actividades Riesgosas;
- -Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental;
- Dirección general de Regulación Ambiental.

## 2.1.6 Atribuciones y organización de la PROFEPA

**ART. 62.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora, la fauna, terrestres y acuáticas. Pesca y zona federal del marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines.
- II. Recibir, investigar y atender, o en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncia administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres terrestres, acuáticas y la pesca
- III. Salvaguardar los intereses de la población y brindarte asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente y los recursos naturales competencia de la Secretaría.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- IV. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad relacionada con el medio ambiente.
- V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.
- VI. Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones.
- VII. Promover y procurar la concertación de intereses entre los particulares y entre sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas ambientales.
- VIII. Realizar auditorías y peritajes ambientales, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización uso y disposición de desechos y compuestos, así como respecto de la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo para el ambiente.
- IX. Formular a solicitud de la autoridad competente o de los particulares, dictámenes técnicos respecto de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental.

- X. Imponer las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las sanciones jurídicas aplicables.
- XI. Investigar las infracciones a la legislación ambiental, y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sea de su competencia.
- XII. Denunciar ante el Ministerio público federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a afecto de proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales y pesca.
- XIII. Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales.
- XIV. Participar con las autoridades competentes, en la elaboración y aplicación de normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y recursos naturales.
- XV. Canalizar a través de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o recursos naturales, para que intervenga en términos de ley o en su defecto remita el asunto a la autoridad que resulte competente.

XVI. Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o recursos naturales, para que procedan conforma a la legislación aplicable, y,

ART. 63.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la procuraduría cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Procuraduría.
- Subprocuraduría de Verificación Industrial.
- Subprocuraduría de recursos Naturales.
- Direcciones Generales:
  - De Planeación y Coordinación.
  - De Emergencias Ambientales.
  - De Asistencia Técnica Industrial.
  - De Inspección Industrial.
  - De Laboratorios.
  - De Verificación al Ordenamiento Ecológico.
  - De Inspección y Vigilancia de Flora y Fauna Silvestres.
  - De Inspección y Vigilancia de los recursos Pesqueros y Marinos.
- Jurídica.
  - De Denuncias y Quejas.
  - De Administración.
  - De Contraloría Interna.

**-De Coordinación de Delegaciones, y**

**-Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.**

## CAPITULO III

### *3.1 Las estrategias de conservación en México (antecedentes del derecho ambiental)*

Dentro del siglo XXI, tomado en consideración la crisis ambiental tan profunda y aguda que está impactando el planeta, y con ello la vida misma, plasmadas en un modelo de desarrollo que implementan los países del mundo en sus realidades, la función del derecho, es grande en la búsqueda del bien común, la paz social, la equidad y el orden, representa uno de los aspectos relevantes en un análisis social, aún más cuando está de por medio la supervivencia de la vida en el planeta.

La problemática ambiental que en las últimas décadas a impactado la vida en el planeta, desde sus aspectos más simples, hasta los más complicados, en donde los estudios de la materia señalan que la pérdida de la biodiversidad biológica, disminución y adelgazamiento de la capa de ozono, pérdida de bosques tropicales, extinción de especies, ruido, contaminación de lo aire y erosión de la salud de los habitantes de la tierra, así como un acelerado crecimiento urbano, de ciudades sin ninguna organización y planificación, como ejemplo tenemos al Distrito Federal, y sin ampliarnos, la misma ciudad de Uruapan Michoacán, situaciones que afectan gravemente las condiciones climáticas de nuestro hábitat, más aún el derecho, tiene dificultad para afrontarlas, en consecuencia la

problemática global del ambiente, implica que debemos de volver los ojos atrás y conocer las condiciones de sustentabilidad en nuestro planeta, y de ésta manera el delineamiento de políticas, estrategias y orientaciones para su reconocimiento y posible solución. En ésta búsqueda se siguen varios caminos y las estrategias de conservación más antiguas que se implementaron, tienen su origen precisamente en los Estados Unidos de Norte América, a partir de su incremento demográfico, económico e industrial del que todos nos damos cuenta, y responde a la disposición irracional que había de extensos territorios en los que después de agotar sus recursos se trasladaban a otra zona de gran riqueza, para seguir con ésta devastación ambiental. Señala (Pinchot), en 1947 una denuncia de la situación anterior, de la siguiente manera:

"El coloso norteamericano estaba dedicado en cuerpo y alma a apropiarse de y explotar las riquezas naturales de mas prodigo de los continentes: recogiendo a manos llenas, cosechando donde no había sembrado, despilfarrando lo que creía duraría eternamente. Las nuevas vías férreas abrían nuevos territorios. Los explotadores se adentraban cada vez más en la selva. El mejor explotador era aquel que se apoderaba de la más succulenta tajada de los recursos naturales. Se consideraba que la riqueza y la virtud estaban unidas en una sola yunta."

No se extraña que sea en los E.U. de Norte América, en donde naciera en una forma organizada la conciencia del peligro que representaba la acelerada

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

destrucción de los recursos naturales, y en consecuencia, la urgente necesidad de hacer frente al problema, dando lugar a una de las estrategias de conservación más antiguas, como lo es la creación de Parques Nacionales como una forma de conservar y proteger la riqueza de nuestro planeta. A partir de ésta apreciación de Pinchot, ya con Roosevelt, como presidente de los Estados Unidos, se fueron sentando las bases para la creación de una política de carácter institucional en la conservación, dándose los primeros pasos para conformar lo que en la actualidad sería la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (U.I.C.N).

Posteriormente se ubican tres reuniones de carácter internacional, que permearon las estrategias de conservación acogidas por la mayoría de los países del orbe, a saber:

- a) La Reunión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre el medio ambiente humano en 1972 y celebrada en Estocolmo, Suecia, en donde se acogió por los países miembros de dicho organismo, el principio de: "Que todos tenemos derecho de gozar de un ambiente sano", y se fue caracterizando el concepto de **Ecodesarrollo**.
  
- b) La Estrategia Mundial para la Conservación, promulgada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en 1980, documento en el cual se va perfilando el marco teórico de la conservación,

enriqueciendo a éste con los conceptos de **"Desarrollo Sustentable"**, y el de **" Participación Social"**

C) La Reunión de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, en el cual se desarrolla un nuevo orden internacional, en el ámbito ambiental, y de una amplia participación de la sociedad civil que pone en entre dicho los conceptos de Soberanía y estado de derecho; en dicha reunión se perfila una estrategia de conservación de carácter holístico a partir del concepto de "biodiversidad".

Por otra parte, nos referimos a un aspecto que se desarrolló a partir de la década de los sesenta, y cuyo factor es de una vital importancia para la institucionalidad y jurisdicción de la conservación, tanto a nivel internacional como de México, explicado en un Movimiento Ecologista, cuyo desarrollo, tuvo su plenitud en el evento de Río de Janeiro, realizado en 1992, en respuesta de la destrucción del ambiente y la crítica de los modelos de desarrollo económico a costa de la destrucción ambiental y sobrevivencia humana.

Bajo este marco referencial, se puede concluir que las estrategias de conservación y el marco conceptual que ha orientado el desarrollo de la conservación, a girado en rededor de:

- **La creación de áreas naturales protegidas;**
- **El implemento de opciones de Eco-Desarrollo;**

- **La orientación entorno del Desarrollo Sustentable y Sostenido;**
- **La participación ciudadana, y lo que a partir del Río se denominó la conservación de la Bio-diversidad, y**
- **La búsqueda de instrumentos de ordenamiento y planificación ambiental explicados en el ordenamiento territorial Ecológico y la Evaluación al impacto ambiental.**

Hoy día las estrategias de conservación mencionadas anteriormente, abordan como un eje central el concepto de Desarrollo Sustentable, definido como:

**“Aquel que satisface las necesidades del presente, sin riesgo de que las futuras generaciones no puedan satisfacer sus propias necesidades”.**

En este contexto, se observa cómo el proceso de juridicación de los acontecimientos sociales se fue desarrollando en forma paulatina y trató de orientar y dar respuestas a una problemática ambiental que tuvo su etapa de agudización a partir de la II Guerra Mundial. Que de alguna manera trastocó todo aspecto de la vida económica del país y del mundo. Por ello su desarrollo ha sido quizá de los más paulatinos y diversificados.

Tomando en cuenta que una de las estrategias de conservación más favorecidas y promovidas tanto a nivel mundial como en nuestro país lo constituye precisamente las Áreas Naturales Protegidas,

### 3.1.1 El desarrollo sustentable

A partir de la II Guerra Mundial se centro la atención en el desarrollo de los centros urbanos, atrayendo a la gente con promesas de empleo y un nivel de vida más alto que el de las regiones rurales. Sin embargo, para el soporte de éste desarrollo se introdujo y extendió la agricultura moderna; los transportes llegaron hasta zonas que en fechas muy recientes eran zonas selváticas, transportando con ello materias primas, productos semi-elaborados y elaborados, así como también a las personas. Ante ésta situación, muchas personas se dirigieron a las ciudades en búsqueda del sueño capitalino, pero otras lo hicieron a provincia, buscando su futuro en la agricultura, la cría de animales en los nuevos polos de desarrollo, como lo es el caso de veracruz en donde se arrasaron bastas extensiones de tierra, para el pastoreo, el caso de Chihuahua, por mencionar un ejemplo, y sin ir más lejos, lo que fueron bosques impenetrables michoacanos, los encontramos hoy día debastados por los cambios de uso de suelo, como lo es la siembra de aguacate, durazno, cítricos, innumerables vegetales, y aún los enervantes (marihuana y amapola).

Los resultados de éste desarrollo no han sido positivos a la fecha, ya que no han alcanzado a todas las clases de la sociedad, en donde la gran mayoría de la población soporta un nivel de vida inaceptable. En muchos paises, la distancia entre los estratos de la sociedad crea una exagerada diferencia; los residuos del latifundismo, los esquemas del desarrollo y varias formas de desastres naturales

afectan a millones de pobres que no poseen tierras en las zonas de producción agrícola. Otro de los efectos negativos de las formas actuales de la modernización, incluyen la alineación de los habitantes urbanos y las realidades de hábitat, olvidando los habitantes de las ciudades de donde proceden sus alimentos.

Ecodesarrollo, cuyo pionero fue el Sr. Maurice S. Strong, primer Director Ejecutivo del programa para el Medio Ambiente de la ONU. Es así que el Ecodesarrollo se conceptualiza como:

**"El desarrollo a nivel regional y local"**, congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de estudios tecnológicos apropiados y la adopción de formas de respeto hacia los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, y mejorar y mantener la calidad de vida humana para ésta generación y las futuras.

### 3.1.2 Objetivos principales del desarrollo sostenido o sustentable

- 1.- Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano;
- 2.- Preservar la diversidad genética, de la cual depende el funcionamiento de mucho de los procesos y sistemas antes mencionados, o los programas

necesarios para la protección y mejora de las plantas cultivadas y de cría de animales domésticos y de micro organismos, así como parte del progreso científico y médico, de la innovación técnica, y de la seguridad de las numerosas industrias que utilizan los recursos vivos; y

3.- Asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas que constituyen la base vital de subsistencia para las comunidades rurales, así como de importantes industrias.

Bajo estas circunstancias los gobiernos latinoamericanos y los especialistas calificaron aún más estos conceptos, y en la reunión celebrada en Cocoyoc, México, en 1984, sobre los aspectos esenciales del Desarrollo Ecológico y la declaración de Cocoyoc, se explica en ocho puntos:

- El ecosistema o región geográfica (cuenca hidrográfica), constituye la unidad básica para el desarrollo;
- Los recursos naturales y los seres humanos deben tratarse sobre una base legal como elementos de un sistema total;
- Deben crearse mecanismos que procuren una participación de todas las personas interesadas o afectadas por el proceso de desarrollo;
- El desarrollo debe prestar atención de modo fundamental a las necesidades básicas de la población humana: alimentos, agua, salud, recursos, educación, y derechos humanos;

- Las tecnologías que se utilizan en el proceso de desarrollo deberán respetar los procesos ecológicos, por lo que deberán evaluarse antes de su implantación;
- Toda acción humana deberá realizarse de tal manera que mantenga la productividad de la biosfera y los estratos de la superficie de nuestro planeta, en los que funcionan los ecosistemas terrestres y acuáticos, de los que depende la vida;
- Las actividades humanas deberán de llevarse a cabo de tal manera que se use sabiamente la energía, y los materiales de la tierra, y se respeten y mantengan los procesos naturales que producen y hacen los recursos naturales y la energía; y
- El desarrollo deberá respetar y mantener la diversidad de la vida natural y de las vidas humanas, para poder mantener la disponibilidad de opciones para ésta y las futuras generaciones.

### 3.1.3 Las áreas naturales protegidas

Para caracterizar las áreas silvestres, diremos que estas son territorios de tierra y agua, apenas tocadas por el hombre moderno, o que han sido abandonados y han vuelto a su estado natural, como ejemplo, tenemos aquí en Michoacán, en lo que fue el pueblo de Paricutin debastado por el volcán de l mismo nombre, se encuentra un cerro que fue rodeado de lava, sin tocar su cúspide en tiempo de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dicho pueblo, se usaba como cultivable, en la actualidad lo encontramos cubierto de frondosos pinos y exuberante vegetación, albergando un sin número de biodiversidad. En algunos casos estas tierras forman parte de los terrenos de baldío, mientras que en otros se han asignado para reservas forestales, para el desarrollo agrícola, o se encuentran en manos de particulares.

Estas áreas cuentan con selvas, playas, arrecifes de coral, manglares, estuarios, laderas andinas, riveras etc. Siendo algunas, reductos de lo que en un tiempo fueron formaciones biológicas y geológicas comunes; otras son ejemplo de estructuras naturales únicas, que quizá siempre fueron escasa, encontrándose dentro de ellas objetos, sitios y estructuras culturales que han sufrido por la acción del hombre y su estilo de vida dentro de los últimos 40,000 años, desde que el ser humano llegó al hemisferio americano.

Mas sin embargo quedan toda vía muchos de estos vestigios sin descubrir, enterrados durante siglos en la selva y bajo tierra. En éste contexto consideramos como **AREA NATURAL PROTEGIDA:**

" Aquellas áreas silvestres en donde se han dado determinadas acciones legales y o administrativas y de manejo para garantizar su permanencia a largo plazo".

### 3.1.4 Objetivos de las áreas naturales protegidas

En esta conceptualización de ideas son trece los objetivos que se sugieren a considerarse dentro de las metas del desarrollo económico y social en relación con las áreas silvestres:

- a) Mantener grandes áreas como muestras preservativas de cada región biológica importante del país en estado inalterado, para asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, incluyendo la emigración animal y el flujo genético;
- b) Mantener ejemplos de las distintas características de los tipos de comunidad natural, paisaje y forma fisiográfica para proteger la biodiversidad única y representativa del país, particularmente para asegurar la función de la biodiversidad, en su regulación del medio ambiente;
- c) Mantener todos los materiales genéticos como elementos de las comunidades, y evitar la pérdida de especies animales y vegetales;
- d) Proporcionar medios y oportunidades silvestres con fines educativos formales e informales, de investigación, y para el estudio y monitoreo del medio ambiente;
- e) Mantener y mantener las cuencas hidrográficas de modo que se asegure el flujo y pureza del agua dulce;
- f) Controlar y evitar la erosión, así como la sedimentación especialmente en los lugares relacionados directamente con las inversiones que se realizan en la parte baja de los ríos, de las cuales depende el agua para el transporte,

irrigación, agricultura, pesca, recreo, y para la protección de las áreas naturales,

- g) Mantener y manejar los recursos pesqueros y de la fauna silvestre para la producción de proteínas y como base de actividades de tipo industrial, deportivo o creativo, tomando en cuenta la función tan vital que juegan en la regulación del medio ambiente;
- h) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre en forma constructiva y saludable para los residentes locales y para los visitantes del exterior, de manera que sirvan para un desarrollo turístico que se base preferentemente en las características naturales y culturales del país;
- i) Manejar los recursos maderables para que cumplan su papel en la regulación del medio ambiente y proporcionen una producción estable de productos de madera para la construcción de viviendas y otros uso de importancia para el país;
- j) Proteger y hacer accesibles todos los sitios, objetos y estructuras naturales, históricas arqueológicas, con fines de utilización pública e investigación científica como elementos del patrimonio cultural de la nación;
- k) Proteger y manejar el paisaje para asegurar la calidad del medio ambiente cerca de las ciudades y pueblos, carreteras y ríos, zonas recreativas y turísticas;
- l) Mantener y manejar amplias zonas de terreno, bajo métodos flexibles de utilización del suelo, de modo que conserven los procesos naturales que

aseguren la libertad de opciones en caso de futuros cambios en la utilización del mismo, así como también la incorporación de tecnologías según surjan nuevos requisitos humanos y el comienzo de nuevas prácticas de conservación que se desprendan de las nuevas investigaciones;

- m) Organizar y enfocar todas las acciones en pro del desarrollo rural integral, dando un enfoque particular a la investigación y utilización de los terrenos marginales y a la opción de oportunidades estables de trabajo en las zonas rurales.

Entre los métodos que se utilizan para el manejo de las áreas silvestres, el que cuenta con mayor aceptación a nivel mundial y latinoamericano y que fue el primero que se desarrolló, es el del Parque Nacional, y como ejemplo de ello, es que a la fecha existen más de 1500 unidades en más de cien países bajo esta categoría de manejo. En Latinoamérica se manejan en la actualidad más de 18.5 millones de hectáreas de Parques Nacionales para varios fines; sin embargo, al igual que en los casos de agricultura, ganadería y asentamientos humanos, los parques que se han establecido, han utilizado poco las técnicas de planificación y cada actividad para la selección del área se ha hecho en forma aislada. (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Síntesis de la consulta popular, planeación democrática. México D.F. 1983).

Categorías de manejo de las áreas naturales protegidas para Latinoamérica:

Son doce las categorías de manejo de áreas naturales que citan Kenton Miller, Royer morales y Craig. En distintos países de Latinoamérica y otras partes del mundo.

El método técnico científico y administrativo de manejo que se aplica a las áreas silvestres, en la inteligencia de que las características del área específica, determinan la categoría de manejo.

Las categorías de manejo son muy importantes, ya que permiten identificar el tipo de función que tiene cada área, y tener establecidos claramente los objetivos de dichas áreas, se puede administrar, manejar los recursos que se protegen y evaluar sus actividades. En este seguimiento, los ecólogos antes mencionados definen las siguientes categorías de manejo:

- a) Parques Nacionales. Son áreas que encierran características naturales espectaculares o únicas de interés nacional o internacional.
- b) Monumentos Naturales. Son áreas que generalmente contienen extraordinarias características naturales de importancia nacional y/o internacional, tales como formaciones geológicas, cascadas superlativas o una especie única de flora o fauna.
- c) Reservas científicas y biológicas. Son áreas que contienen formaciones naturales y especies de flora y fauna muy significativas para la ciencia y el medio ambiente natural.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- d) Santuario o refugio de la vida silvestre. Son áreas que requieren protección o algún otro tipo de manejo especial para asegurar la existencia de especies o comunidades animales, residentes o migratorias de importancia nacional o internacional.
- e) Reservas de los recursos. Esta categoría es de carácter transitorio, y generalmente constan de una zona extensa inhabitada y de difícil acceso.
- f) Bosques nacionales. Son áreas extensas, generalmente silvestres y con amplias zonas de bosques maderables.
- g) Reservas, ranchos y fincas Cinegéticas. Son áreas que contienen poblaciones de especies nativas de fauna y/o un hábitat adecuado para la producción de proteínas y otros productos faunísticos para la caza visual o deportiva.
- h) Zonas de protección. Existen generalmente pequeñas zonas que no cumplen los objetivos de las otras categorías de áreas silvestres, pero que requieren de estrictos controles en el uso del terreno, acorde con las técnicas de manejo para las áreas silvestres.
- i) Areas recreativas, carreteras y ríos panorámicos. Son áreas relativamente grandes que cuentan con un paisaje natural o seminatural sobresaliente y con el potencial físico para su conversión en zonas recreativas al aire libre, de importancia nacional o internacional.
- j) Areas de control escénico y derechos de vía. Esta categoría enclava las zonas que no están dentro de ninguna de las otras categorías que requieren protección y manejo adecuados.

- k) **Monumentos Culturales.** Son sitios o áreas con características históricas, arqueológicas o con otros rasgos culturales de importancia nacional o internacional.
- l) **Programa de desarrollo de cuencas hidrográficas integrales.** Se justifica ésta categoría en la existencia de valles fluviales y regiones geográficas que se planifican y desarrollan sobre una base integral para conservar y mantener los recursos del agua, producir alimentos y madera, desarrollar viviendas y centros urbanos, e instalar complejos industriales, para lo cual se retoman medidas de manejo de las áreas silvestres para suministrar oportunidades de recreo y para proteger las características escénicas de la zona.

### 3.1.5 Situación actual de las áreas naturales protegidas en México

Señala Flores Villela, O. Y Gerez Fernández, P. Que en nuestros días, sólo el 7.3% del territorio mexicano está cubierto por áreas naturales protegidas decretadas, porcentaje que se encuentra muy bajo con relación a los otros países del continente. Obviamente, la cobertura actual no es adecuada para proteger permanentemente la flora y fauna mexicanas, y en el supuesto de que llegaran a decretarse las 146 áreas propuestas para la protección legal. El porcentaje sólo se incrementaría en un 2.9%.

En nuestro país la categoría de manejo con mayor número de áreas decretadas según Flores y Gerez, es la de parques nacionales, seguida por las áreas de protección de recursos naturales, las áreas de protección de flora y fauna silvestres, las reservas especiales de la biosfera y las reservas de la biosfera. Pero en relación a la superficie cubierta del territorio nacional, entonces las más importantes son las reservas de la biosfera (46%), las áreas de protección de recursos naturales (26%), y las reservas especiales de la biosfera (12%) le siguen en importancia las áreas de protección de flora y fauna (8.7%) y los parques nacionales (5.3%). El Estado con mayor número de ANP decretadas en Chiapas (18), siguiéndole el Estado de México (16), Michoacán y Veracruz (12), Jalisco (11), y Quintana Roo (10). Al considerar la superficie cubierta a nivel nacional, Baja California tiene la mayor área decretada seguida por Baja California Sur, Sonora, Chiapas, Campeche y Chihuahua.

## CAPÍTULO IV

### *4.1 La protección jurídica del ambiente*

**DEFINICION.-** De acuerdo con Raquel Gutiérrez Nágera , el derecho ambiental es el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.

### *4.2 Principios del derecho ambiental*

#### 1) Publicidad

El ambiente debe ser protegido por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes.

#### 2) Sostenibilidad

Es decir, una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no baya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y desarrollo de los seres humanos.

#### 3) Globalidad

Se refiere a la existencia de una sola tierra; esto implica que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos. Este enfoque implica a todos los habitantes del planeta y a todos los poderes públicos, debido a la naturaleza integral e interdependiente de la tierra.

#### 4) Subsidiaridad

Corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.

#### 5) Solidaridad

Los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger, proteger y reestablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra.

#### 6) Preventivo

El derecho ambiental te orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo de los mismos

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

7) El que contamina paga

Se quiere persuadir las conductas en función de los costos de los mismos, es decir, quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.

8) Responsabilidad compartida.

Cuando existen fuentes múltiples de contaminación.

#### *4.3 Características del derecho ambiental*

- 1) OBJETO. Tiene por objeto tutelar los sistemas naturales que hacen posible la vida.
- 2) Es un derecho predominantemente público; ya que se impone directamente por el Estado en cuanto regula las acciones del hombre con su entorno ecológico.
- 3) Es multidisciplinario; es una síntesis de otros cuerpos jurídicos.
- 4) Es universalista; Tiene por lo general un ámbito de aplicación que esta diseñado para incidir en la soberanía de los demás Estados.

- 5) Es de Interés Colectivo; ya que los recursos naturales son de todos por lo que no se pueden contraponer los intereses del derecho privado.
- 6) Supraconstitucional. Se le considera de rango constitucional, por que es una garantía de ayuda para los ciudadanos además de que hay intereses compartidos por todos los habitantes del planeta por lo que se deberá asentar esta garantía en las constituciones mundiales.

## CAPÍTULO V

### *5.1 Ineficacia legislativa en materia ambiental (definición)*

**INEFICACIA.-** *Que no es eficaz. Que no logra hacer efectivo un propósito.*

**LEGISLACIÓN.-** Der. Conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado, o una materia determinada.

**AMBIENTE.-** Biol. Conjunto de circunstancias que afectan la vida, el crecimiento, la salud, actividad, etc., de los organismos.

### *5.2 Comprobación de la ineficacia legislativa*

Pretendemos evidenciar la ineficacia legislativa en materia ambiental en las siguientes reflexiones:

- a) Poca disposición de un marco doctrinario en derecho ambiental y políticas acorde a esta; debido a que pocos tratadistas del derecho han tratado este tema; debido al desconocimiento y poco interés que hay sobre el mismo debido a la inconciencia sobre la vital importancia de la preservación de los recursos ecológicos partiendo del hombre e incluyendo al mismo.

b) La ausencia de procedimientos administrativos claros para una correcta y sobre todo eficiente aplicación de la norma jurídica- ecológica; como ejemplo tenemos que en cada ley que regula determinado recurso natural contempla u procedimiento propio que en la mayor parte no va más allá de una simple sanción administrativa y sin una sistematización jurídica para hacer efectiva esa sanción.

Y aún cuando se pudiera hacer efectiva esa sanción administrativa, el monto de la misma no es suficiente para reparar el daño causado

c) Ausencia de definición de los límites de competencia entre los distintos niveles de gobierno en materia ambiental. Esta negligencia en materia ambiental por parte del gobierno en general debido a "comodidad y acierto político" trae como consecuencia la perdida irremediable de los recursos de una determinada área geográfica a partir del municipio, se da el saqueo de la nación ante la vista y alabanza de los propios habitantes pues se les hace creer que están siendo inauditamente beneficiados con el implante de compañías extranjeras operando en el país pues ello trae trabajo, lujo y comodidades.

d) Falta de claridad en la política y conceptos internacionales relativos a la problemática ambiental así como las propuestas para la aplicación del derecho ambiental. Esto se debe a que la mayoría de los desastres que estamos sufriendo se deben a la ambición sin limites de las grandes empresas transnacionales, las cuales no respetan ni siquiera la nación

en las que son creadas y mucho menos aquellas naciones del tercer mundo en las que operan, por lo que es obligación de los gobiernos de los países poner freno a la actividad de depredación de recursos conocida como neoliberalismo.

- e) Ausencia de orden y sistematización de la legislación ambiental, de tal manera que las reformas legislativas en este campo deben responder a un proyecto y una interpretación integral del ambiente y de los ordenamientos jurídicos ya existentes.

De todo lo anterior se infiere que la competencia en materia ambiental es federal, por lo que la mayoría de las atribuciones que se ejercen en esta materia, son responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente, y las mismas son ejercidas en forma conjunta por dos órganos de carácter desconcentrado de la Secretaría llamados: Instituto Nacional de Ecología y Procuraduría Federal del Medio Ambiente; el primero tiene facultades normativas y el segundo de naturaleza procesal, abocado al cumplimiento de la Ley Ambiental.

### *5.3 Los fundamentos constitucionales de la protección jurídica del ambiente*

Analizaremos a grandes rasgos los fundamentos constitucionales de la Protección Jurídica al Medio Ambiente, esta protección actualmente es indirecta

pues no se establece ni como garantía individual ni como garantía social el Derecho a Gozar de un medio ambiente sano.

Iniciaremos este breve estudio con el artículo 3° Constitucional que establece que la educación "Será nacional , en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos..." señala claramente este precepto de nuestra Carta Magna el aprovechamiento de nuestros recursos, no su abuso irracional y su predación.

El artículo 4° Constitucional, establece entre otros aspectos fundamentales " La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud..."

Nuevamente la constitución impone al estado la obligación de proteger y promover el desarrollo de los recursos de la nación en los cuales se incluye a la población misma al ser una garantía el derecho a la protección de la salud, la cual

actualmente se encuentra en constante amenaza y detrimento como consecuencia directa de la depredación de los recursos naturales.

Establece el artículo 25 constitucional que "corresponde al estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca a la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente . . ."

Establece claramente este artículo de nuestra Constitución la obligación no delegable del Estado de regir el desarrollo nacional, bajo las condicionantes de que el desarrollo debe estar sujeto al interés público, al beneficio general, al mismo tiempo cuidando la conservación de los recursos productivos y del medio ambiente; por lo que la situación actual en la cual vivimos es anticonstitucional pues el Estado ha permitido que sea el mercado y en particular los mercados de las naciones llamadas del primer mundo, el que determine que es lo que se produce y que es lo que se consume en nuestro país, mientras que el Estado se ufana con el establecimiento de manufacturera propiedad de extranjeros que

saquean y agotan los recursos productivos nacionales al tiempo que destruyen los ecosistemas existentes para la obtención de materias primas para satisfacer las necesidades de consumo de los mercados de las naciones de primer mundo, se va dejando a nuestra nación en un estado de ruina al sobre explotar sus recursos productivos es decir los recursos naturales y al ser humano mismo.

Es el artículo 27 de nuestra Constitución el soporte de la preservación ambiental ya que condiciona el desarrollo nacional a que sea en equilibrio con la conservación de los recursos naturales, y tenga como objeto realizar una distribución equitativa de la riqueza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; ello obliga a su análisis dentro de la presente investigación:

\*ART. 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyen do la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su

conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural ~ urbana."

Nos dice esta fracción del artículo en estudio que el aprovechamiento de los recursos naturales debe ser invariablemente en beneficio social, así como que se debe de cuidar de su conservación, y actualmente podemos ver que el beneficio por la depredación de nuestros recursos naturales y económicos lo obtienen las empresas transnacionales, resulta evidente que la política actual no solo no vela por la conservación de los recursos, sino que promueve su agotamiento e incluso extinción a favor de los intereses extranjeros.

" En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, (de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural. y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este sentido son plausibles las decisiones tomadas por nuestro gobierno en cuanto a los asentamientos humanos, pues gracias al advenimiento masivo de empresas manufactureras se han logrado concentraciones muy importantes de población en aquellos lugares que cuentan con la "fortuna" de ser los elegidos para satisfacer la ambición desmedida de los anónimos dueños de esas empresas, que pagan en nuestro país salarios tan pequeños que son impensables en sus lugares de origen (naciones del primer mundo) y que traen a nuestro país el enorme beneficio de tener que satisfacer necesidades de urbanización a poblaciones que crecen a ritmos desmesuradamente acelerados, consecuentemente se destruyen tierras, aguas y bosques, además de que hay una gran deficiencia en la ejecución de obras públicas y de planeación y regulación en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; haciendo cada vez más difícil y hasta imposible la preservación y restauración del equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios, como es bien sabido nuestro gobierno con la anuencia de la oposición (Partido Acción Nacional) consiguió que los comuneros y ejidatarios pudieran enajenar sus parcelas a favor de los nuevos latifundistas, acabando con la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; afectando terriblemente el desarrollo de la pequeña propiedad rural; anulando casi totalmente el fomento de la agricultura, (de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural) y promoviendo en consecuencia

la destrucción de los elementos naturales y los daños de la propiedad de la nación en perjuicio de la sociedad, ya que los ejidatarios y comuneros al agotar los pocos recursos económicos obtenidos por la venta de su propiedad han emigrado a las ciudades para enrolarse como trabajadores manufactureros completando así el círculo de sobre explotación y miseria.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho internacional."

El párrafo en comento nos detalla de manera pormenorizada todos los elementos que se encuentran sujetos al dominio directo de la Nación; así como la extensión del espacio aéreo nacional.

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de

las aguas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos Entidades Federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vacos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración

anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados."

Este párrafo prescribe que el agua es propiedad de la Nación, actualmente muy pocas personas son beneficiadas por este recurso, incluyendo por supuesto a los nuevos latifundistas y a las fabricas de bienestar que vierten sus deshechos en el agua y las poblaciones urbanas con sus modernísimos sistemas de drenaje.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no

se otorgarán concesiones ni contratos. ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía, las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados. la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con otros Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se registrará por las siguientes prescripciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta entre las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la

enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la Ley Reglamentaria;

IV Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero Únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en

propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas

procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus acciones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas.

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas."

Permitiendo vender su tierra sin saber leer ni escribir

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores."

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros, sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal

otorgará al e el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV

La asamblea general es el Órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

#### VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1.º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, perteneciente a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. Derogada;

XI. Derogada;

XII. Derogada;

XIII. Derogada;

XIV Derogada;

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no excede por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, Si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Derogada;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IX y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado, por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravámen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, declarados nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y se apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o, más núcleos de población: así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y sus participaciones e incorporaciones en el desarrollo nacional, y

fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público.

g) Del artículo 115 que se aboca a la organización, facultades y funcionamiento del municipio, el tercer nivel de gobierno y quizá el más significativo en cuanto al tratamiento de los problemas en general y de vital importancia para la cuestión ambiental; entre los aspectos principales referidos al ambiente, encontramos los siguientes:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de ~u división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:...

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

fi Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, y

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

VI Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la autorización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;...

Estos ideales no se han llegado a concretar debido a que actualmente los Municipios no cuentan con el patrimonio necesario para la realización de los mismos.

Es así que la Constitución General de la República en sus artículos 42, 25, 27, 28, 73, 115 y 124 establece las bases y fundamentos jurídicos de las cuales se derivan las leyes generales relativas al ambiente. Es decir, las leyes de la Federación entre las que se encuentran tomando en cuenta su relevancia en la materia en trato: Ley Forestal; Ley de Pesca; Ley Agraria; Ley de Aguas; Ley de Caza; Ley de Minería; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley del Mar, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, y obviamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley General de Metrología y Normalización, y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por México en materia ambiental. Todas estas Leyes son sectoriales pues regulan un recurso en particular.

Por tanto el primer nivel de competencias en materia ambiental; es el otorgado a la Federación. Un segundo nivel lo constituye el de los Estados integrantes de la Federación. Su fundamento lo ubicamos a partir de la Constitución local de cada uno de ellos y de las leyes estatales que en materia ambiental emanan de sus congresos locales, los reglamentos que estatuyen en materia de zonas sujetas a conservación, contaminación vehicular, etcétera. Y finalmente, el nivel municipal al que se refiere el contenido del artículo 115

constitucional, que generalmente se aboca a las cuestiones de parques urbanos, los servicios de drenaje, residuos sólidos (*basura*), rastros, cementerios, limpieza, agua potable y alcantarillado. En fin, todas aquellas actividades que no estén reservadas a la Federación ni a los Estados, y para la materia en comento, se traducirían en dos aspectos fundamentales: el manejo de la basura, y de los parques y jardines.

#### *5.4 Legislación relevante en la protección al ambiente*

Tomando en consideración que la legislación ambiental es considerada como "el proceso integrado y sistemático de las leyes que inciden directa o indirectamente en el ambiente". representa uno de los aspectos más amplios desde la perspectiva jurídica como quedó asentado líneas anteriores en el objeto del Derecho Ambiental, luego entonces para abordar este aspecto (dada la escasa literatura que existe en este renglón). partiremos del análisis exegético de cada una de las legislaciones de mayor trascendencia e importancia para el ambiente entre las que podemos mencionar a grandes rasgos, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Forestal, la Ley General de Salud, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Caza, la Ley de Pesca, la Ley Minera, la Ley Agraria, la Ley Federal de Metrología y Normalización, la Ley Federal del Mar y los instrumentos Internacionales que México ha suscrito relativos al ambiente.

## Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Sus antecedentes más cercanos como ya acotamos anteriormente, se encuentran en la **Ley Federal** para prevenir y controlar la contaminación, de 1971, y la **Ley Federal de Protección al Ambiente**, de 1982. En este orden, en 1988 y durante el periodo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se decreta la primer ley marco con pretensiones de ordenar el ambiente ya construido y, en octubre 22 de 1996 se reforma por el Congreso de la Unión.

En esté orden de ideas, mencionaremos su objeto y contenido, en el marco de las reformas aprobadas a la misma.

### *a) Objeto de la Ley*

El Título Primero de la LGEEPA especifica que esta ley es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones son de orden público e interés social; y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

1. Garantizar el derecho de toda persona para vivir en un medio ambiente adecuado, para su desarrollo, salud y bienestar;

II. Definir los principios de la política ambiental, y los instrumentos para su aplicación;

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

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

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

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, al Distrito Federal y los Municipios bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ellas se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales

que correspondan. Instrumentos internacionales con incidencia al medio ambiente en México.

### *5.5 Conceptos y naturaleza jurídica*

Los Instrumentos internacionales a estudio, forman parte del Derecho Internacional Público, que puede definirse como:

El conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones internacionales.

En el Derecho Positivo Mexicano los Tratados Internacionales se consideran normas jurídicas nacionales, por así establecerlo el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

ART. 133.—Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Este artículo explícitamente le da el carácter de ley federal Tratados Internacionales, es decir, los coloca por encima as leyes locales, considerándose por tales a las estatales y municipales, reviste de obligatoriedad en todo el territorio nacional, siempre y cuando reúnan las siguientes características:

- a) No vayan en contra de lo ya establecido por la Constitución;
- b) Estén celebrados por el Presidente de la República (o representante plenipotenciario.) y,
- c) Que sean ratificados por el Senado de la República.

Ahora bien, dentro del Derecho Internacional existen distintos tipos de instrumentos, entre los que se encuentran:

Tratados, los Acuerdos, las Declaraciones, las Convenciones, Protocolos, y las Enmiendas. En opinión de varios autores, los términos anteriores son sinónimos. Algunos en sentido amplio pueden utilizarse como sinónimos. Sin embargo, otros no, por lo que vale la pena precisar los alcances y características que los distinguen de los demás, como es el caso de los Tratados.

La Convención de Viena define a los Tratados en su artículo 22 como: Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados, y regido por el derecho interno, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación. (Becerra Ramírez, Manuel. Derecho

Internacional Público, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, Serie A. Texto y Estudios legislativos, N78, México, 1991)

Esta definición al analizarse en la práctica internacional es demasiado escueta, pues como veremos más adelante, existen elementos característicos de los tratados que no se incluyen en la definición.

Ahora bien, de acuerdo con Carlos Arellano García, distinguido internacionalista, el Tratado tiene las siguientes características:

a) Se celebra principalmente entre Estados, ya que el cede entre un Estado y una organización, recibe el nombre de convenio, Acuerdo o Protocolo.

b) Por su forma y contenido, también se reserva en nombre de Tratado a los convenios más solemnes e impactantes, y

c) Tienen por objeto reglar las relaciones entre los Estados Partes, creando derechos y deberes recíprocos.

A partir de estas características, el mencionado autor hace la siguiente definición:

**"Tratado es el acto jurídico regido por el derecho internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente estados, con la intención lícita de crear,**

**transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, derechos y obligaciones”.**( Philippe Cahrier Derecho Internacional Edit. Porrúa, 15 edic.,

México, 1956 Pag. 130.)

En sentido lato, las convenciones, acuerdos y protocolo son tratados, en cuanto a que todos ellos son acuerdos de voluntades entre estados de la comunidad internacional. Pero en estricto sentido, y en la práctica internacional, los términos anteriores se utilizan en forma distinta, por ejemplo, en caso de las Convenciones, éstas no siempre crean, transmiten, modifican derechos y obligaciones. Algunas veces son declarativas.

Por otra parte, el jurista francés Philippe Cahrier define Convención como:

Reunión de representantes de diferentes estados u organismos internacionales que discuten un problema, y tratan través de la negociación de encontrar una solución a un punto controvertido.

De dichas reuniones pueden emanar documentos obligatorios para todas aquellas naciones que los rigen, pero esto no constituye una característica *sine qua non* de las Convenciones.

Por otro lado, los Acuerdos forman parte de los tratados y otras veces son instrumentos jurídicos, independientes. En La práctica generalmente son menos

importantes que los tratados, y no poseen un mecanismo coercitivo como el previsto en mayoría de éstos últimos.

También existen las declaraciones, que en estricto sentido, pactos internacionales, ni tienen carácter vinculatorio, características derivadas de las siguientes acepciones del término:

- a) Como parte declarativa de un tratado;
- b) Como manifestación de una política o conducta que se piensa seguir en lo futuro por una o varias naciones de común acuerdo; y
- c) Como una manifestación unilateral que produce efectos jurídicos, por ejemplo, el bloqueo económico de los Estados Unidos contra Cuba.

En otro orden de ideas, la Organización de las Naciones unidas (ONU), también tiene diferentes tipos de proclamas:

Recomendaciones, resoluciones, principios y cartas. Todas ellas están investidas de buena voluntad, pero carecen de carácter coercitivo y su cumplimiento está limitado a la buena voluntad los países integrantes. Su valor es político y moral, por lo que muchas veces quedan en meras proclamaciones sin efecto práctico o no trascienden al cambio de la realidad concreta, sobre todo si tomamos en cuenta que en no pocas ocasiones existen intereses sociales, políticos y económicos en juego.

Finalmente, existe una última clasificación de los instrumentos internacionales, ya sean globales o regionales:

a) Aquéllos llamados *de legis lata*, es decir, de derecho coercitivo (*Hard Law*); entre los que podemos incluir a los Tratados, Convenios y Protocolos;

b) Y los de *Legis ferenda* (*Soft Law*). Que tienen un carácter político más que jurídicamente vinculante, como lo son las declaraciones, y en algunos casos las Convenciones que constituyen muchas veces un antecedente para la concertación de reglas jurídicas plenas (Sepúlveda. César, Derecho internacional Edit. Porrúa, 15 edic., México, 1956.)

En otro orden de ideas, los Pactos Internacionales están sujetos a varios momentos: Su firma y su aceptación en el caso de que el Tratado deba ser aprobado por el órgano Legislativo y la adhesión, que procede cuando las partes que intervinieron en el tratado permiten que un tercer Estado no participante en las negociaciones del mismo, pueda incorporarse a él, cumpliendo los requisitos señalados por las mismas.

Como nota aclaratoria, conviene mencionar los Tratados Ejecutivos o "Executive greements", que son aquellos celebrados por el titular del Poder Ejecutivo sin la ratificación del órgano legislativo, en el caso de México, esta facultad no esta expresamente reconocida por la Constitución, sino que deriva de una cuidadosa interpretación de ella y de la importancia en la práctica común de la independencia

del Senado respecto al Poder Ejecutivo, característica del sistema jurídico mexicano. (fr Situación actual del Derecho Internacional Ambiental en América Latina y Caribe" Serie de *Documentos SO OP Derecho ambiental*, N- 2. Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUM. págs. 11-12.)

Debido a que son múltiples y muy variados los instrumentos internacionales que buscan regular de una forma ordenada y pacífica las relaciones entre Estados, el presente capítulo pretende no sólo enumerar, sino analizar todos aquellos instrumentos, convenios, tratados, acuerdos o protocolos que México ha celebrado o a los cuales se ha adherido, y que pretenden regular, proteger y conservar ecosistemas concretos, la flora y la fauna, el agua y el aire, entre otros.

#### *5.6 Instrumentos Internacionales relevantes para la conservación que México ha suscrito*

##### 5.6.1 Tratado de libre comercio de América del norte (TLCAN) (Acuerdo de Cooperación Ambiental: ACAAN)

Países integrantes: Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América del Norte y Canadá.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin duda ha sido uno de los instrumentos internacionales más importantes, así como de los más controvertidos que México ha firmado a lo largo de su historia, entiéndase

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por tal cualquier acto jurídico bilateral o multilateral de **acuerdos, convenios, tratados, convenciones, declaraciones**, etcétera; ello se debe a la trascendencia de sus consecuencias o efectos ya presentes en las tres sociedades.

Los objetivos primordiales del TLCAN se encuentran señalados en el artículo 102 del mismo, y son los siguientes:

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las partes;
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- d) Proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado para su administración conjunta  
la solución de controversias, y
- f) Establecer lineamientos para ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado. (Tratado de Libre Comercio de América del Norte texto Oficial. Edit. Porrúa. edic., México, diciembre 1993. pág. 7.)

Los tres primeros incisos a), b y c) se refieren principalmente a la actividad comercial entre las partes firmantes, en sus diversos aspectos; inversiones, desregulación jurídica, y las condiciones de competencia.

El cuarto objeto asume la protección de los derechos de propiedad intelectual, principalmente en su aspecto práctico. Es decir el asumir instrumentos procesales e institucionales que garanticen los derechos de los países firmantes *pc*: patens, gernoplasma, etcétera.

Los dos últimos incisos e) y f) crean por una parte, la posibilidad de implementar un sistema coercitivo que obligue las partes contratantes a respetar, en este caso, las normas ambientales, y por generar en un futuro otros instrumentos se busquen la protección al Medio Ambiente (MA) y el desarrollo

Sustentable, versando sobre recursos naturales específicos, como pueden ser los bosques, humedales, o especies concretas de la flora o fauna.

Los Estados contratantes, se obligan a adoptar todas medidas necesarias para dar eficacia a las disposiciones del Tratado, y, en particular, para su observancia por los gobiernos estatales y provinciales, salvo que el mismo disponga otra (artículo 105).

De lo anterior se infiere que los gobiernos deberán hacer los cambios administrativos que se requieran, elaborar los reglamentos pertinentes, e incluso proponer las reformas que ayuden a poner en práctica en forma eficaz las obligaciones contraídas.

### 5.6.2 El TLC y el ambiente

En el cuerpo del Tratado poco se dice acerca de la materia ambiental. Dicho tema se reserva al Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN). El Acuerdo junto con los anexos del TLC forman parte integral del mismo, como lo señala el artículo 2201, y como parte de él, las disposiciones generales del TLC son aplicables a ambos.

El artículo 104 del TLCAN señala la relación que éste debe guardar con otros Tratados o Acuerdos en materia ambiental

1. En caso de incompatibilidad entre este Tratado y obligaciones específicas en materia comercial contenidas

a) La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas 22 de junio de 1979;

h) Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, del 16 de septiembre de 1987, sus enmiendas de 29 de junio de 1990;

e) El Convenio de Basilea sobre el Control de los Elementos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su minación, del 22 de marzo de 1989 a su entrada en vigor para México, Canadá y Estados Unidos; o

d) Los Tratados señalados en el anexo 104.1.

Estas medidas prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su cauce para cumplir con tales obligaciones, elija la que represente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.

2. Las Partes podrán acordar por escrito la modificación del anexo 104.1, para incluir en él cualquier enmienda a uno de los acuerdos a que se refiere el párrafo 1 y cualquier otro acuerdo en materia ambiental o de conservación.

a) Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos de América de lo relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos. firmado en Ottawa el 28 de octubre de 1986; y

b) El Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California, México.

Por lo tanto, a excepción de los casos expresamente señalados por el artículo 104 del TLCAN. las disposiciones contenidas tanto en el TLCAN como en el mismo AGAAN, deben prevalecer en caso de conflicto sobre cualesquiera otras. Es importante resaltar que deja abierta la posibilidad de considerar la anexión de

otros convenios y tratados en materia ambiental que podrían completar las disposiciones contenidas en el Tratado, a propósito de las cuestiones ambientales.

No menos importante son los principios rectores del ambiente contenidos en el artículo 1114 del TLCAN, que establece:

1. Cada parte tiene el derecho de implementar, adoptar o poner en ejecución las medidas que considere apropiadas para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta las inquietudes en materia ambiental.

2. Ninguna de las Partes deberá renunciar a aplicar o derogar medidas de protección al ambiente con la finalidad de inducir el establecimiento, la adquisición admisión o conservación de la inversión en su territorio.

#### 5.6.3 Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial.

De lo anterior se infiere que los límites de la actividad comercial, en sus diferentes modalidades, tendrán como limitantes la protección, conservación, preservación y uso de los Recursos Naturales y del Ambiente.

Por lo que incumplimos con las estipulaciones del TLCAN, pues como podemos percatarnos en aquellas localidades en que se han establecido empresas nacionales o extranjeras que se benefician del TLCAN se han depredado a ritmo acelerado los ecosistemas locales; por citar algunos ejemplos, Tijuana, Monterrey, La comarca lagunera y León, Guanajuato. En donde las

empresas manufactureras extranjeras y nacionales con capitales extranjeros, operan a toda su capacidad de contaminación ya que de estar funcionando en los países denominados del primer mundo no podrían trabajar en estas mismas condiciones de depredación.

Los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral América del Norte fueron posteriores a la elaboración d cuerpo del TLGAN, y de alguna manera buscaron responder un reclamo social que giraba en torno a estos temas. Se firmaron el día once de septiembre de 1993, aprobados por Senado de la República el 22 de noviembre del mismo año y se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF), 8 de diciembre del mismo año.

#### 5.6.4 Objetivos del ACAAN

1. Alentar la protección y mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las partes;
2. Promover el Desarrollo Sustentable a partir de cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
3. Incrementar la cooperación entre las Partes encamina a conservar, proteger y mejorar aún mas el medio ambiente incluidas la flora y fauna silvestres;
4. Fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;

5. Mejorar la observancia y la aplicación de las leyes reglamentos ambientales.

En los últimos años mucho se ha hablado de la necesidad de la globalización de la economía, cuyos productos son Comunidad Económica Europea, y el mismo TLCAN. Creemos que lo mismo sucede con la materia ambiental. La lucha por la protección al medio ambiente y el Desarrollo Sustentable. El presente Acuerdo pretende ser un límite para la explotación irracional, también en sus objetivos marca la pauta para un crecimiento de las tres naciones signatarias en materia ambiental, es decir, se busca el apoyo mutuo que aplica recursos económicos, científicos, legales y administrativos a través de los cuales se logre el multicitado Desarrollo sustentable.

Por otra parte, los signatarios contrajeron las siguientes obligaciones, que afectan directamente la protección al medio ambiente:

1. Cada una de las Partes se obliga a garantizar que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental, y se esforzará por mejorar dichas disposiciones:

2. Para complementar lo anterior, se deberán tomar medidas gubernamentales adecuadas (*vigilancia, iniciar procesos judiciales, establecer inspectores, auditorías, etcétera*);

3. Cada Parte garantizará la disponibilidad de procesos judiciales, cuasi-judiciales y administrativos para aplicar las leyes;

4. Cada una de las Partes garantizará el acceso de los particulares con interés jurídico, de conformidad a su propia legislación, a demandar daños, solicitar sanciones y exigir que las autoridades competentes tomen las medidas adecuadas;

5. Cada Parte garantizará que los procedimientos administrativos sean imparciales.

Además de las obligaciones mencionadas con antelación, el ACAAN señala en su artículo segundo una serie de "**compromisos generales**" que se establecen en el Decreto de Promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y laboral de América del Norte. de fecha 21 de diciembre de 1993. En el que los Estados firmantes contraen las siguientes obligaciones:

1. Con relación al territorio, cada una de las Partes:

Decreto de Promulgación de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y laboral de América del Norte. de fecha 21 de diciembre de 1993.

a) Periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;

b) Elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales; (en nuestro país desde 1997 el instituto de protección al medio ambiente del Distrito Federal no cuenta con la partida federal que le corresponde)

c) Promoverá la educación en asuntos ambientales dentro de la legislación ambiental:

d) Fomentará la investigación científica x- el desarrollo tecnología en materia ambiental;

e) Evaluará los impactos ambientales cuando proceda,

f) Promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales,

g) Cada una de la Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo, conforme al artículo 105

Ya existen informes elaborados y editados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) hoy SEMARNAP, a través del Instituto Nacional de Ecología (INE). Entre los puntos que tocan se encuentran; el fomento a la investigación científica materia ambiental y la promoción de instrumentos económicos para la consecución de las metas ambientales.

Ahora bien, para poder hacer efectivos los derechos y obligaciones contraídos por este Acuerdo, se crea la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA),

integrada por un Con misionado, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto. El Consejo está encargado de examinar y elaborar recomendaciones entre otras cosas, sobre la conservación y protección de la fauna y flora silvestres, así como de sus hábitats y de áreas naturales de protección especial; de la protección de especies amenazadas o en peligro de extinción, y de los recursos nacionales ecológicamente sensibles. (*Tratado de Libre Comercio de Amhtca del Norte 7-xta Oficial*. Edit. Porrúa. edic., México, diciembre 1993. pág. 7).

#### 5.6.5 Mecanismos de defensa ambiental

a) De denuncia: (un procedimiento que se pudiera equiparar al de Denuncia Popular de la LGEEPA, en México).

El artículo 14 del Acuerdo, faculta al Secretariado para *examinar* peticiones de cualquier persona u organización sea o no organización gubernamental que asevere que una de las Partes está implicado en omisiones en la aplicación efectiva.

#### 5.6.6 Procedimientos del ACAAN

Los requisitos son, tales como que no deben circunscribirse a las fronteras de cada país, ya que e1 efectos de la explotación irracional de los recursos naturales no se hacen sentir sólo dentro de dichas fronteras, sino que tienen

consecuencias que trascienden a otras naciones, de allí la importancia de acuerdos internacionales que busquen cooperación entre las naciones para una protección al ambiente efectiva y conjunta.

Los requisitos propiamente son los siguientes:

1. La petición deberá presentarse por escrito;
2. La persona que presenta la petición deberá identificarse plenamente;
3. Dicha persona estará obligada a proporcionar la información suficiente, incluyendo pruebas documentales que la sustenten;
4. La petición tendrá el cometido de promover la aplicación de una Ley;
5. El asunto tendrá que haber sido comunicado a las autoridades pertinentes y se acompañará la respuesta de éstas, si existe.

Cumplidos los anteriores requisitos el Secretariado deberá considerar:

- a) Si la petición contiene un daño a la persona u organización que la presenta;
- b) Si la petición plantea un asunto cuyo estudio contribuía a la consecución de las metas del Acuerdo;
- c) Si se han acudido a los recursos a su alcance conforme la legislación de las Partes, y

- d) Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

En el caso de que el asunto sea materia de un procedimiento judicial o administrativo, el Secretariado no continuará con el trámite, sin embargo, podemos válidamente inferir en que si a pesar de un fallo judicial o administrativo, la violación persiste y las autoridades no ponen los medios legales su alcance para cumplimentarlo, existe una omisión en la aplicación de la ley ambiental, por lo que cualquiera podrá acudir a la Comisión para que se resuelva.

Finalmente, si el Secretariado, a partir de la respuesta dada por la parte denunciante considera que amerita atención, elaborará un *"expediente de hechos"* si el Consejo así lo ordena, por la votación de las dos terceras partes de sus miembros. En dado caso tendrá tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. Toda información pertinente de naturaleza técnica, científica u otra que esté disponible al público,
2. Que la denuncia sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental,
3. Que sea presentada por el Comité Consultivo Público: (conjunto Organismo de la Comisión), elaborada por el mismo secretariado o expertos independientes.

Una vez elaborado el *"expediente de hechos"*; se presentará ante el Consejo y se podría poner a disposición del público si así lo decidiera el voto de las dos terceras partes del Consejo.

Por otra parte, el Comité Consultivo Público antes mencionado, tiene la función primordial de asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito del Acuerdo proporcionar al Secretariado información técnica, científica o de cualquier otra índole que pudiera ser necesaria para la resolución de cualquier asunto.

El procedimiento anterior se da en forma de denuncia a falta de aplicación del ordenamiento legal ambiental cualesquiera de los signatarios del **TLCAN**. Sin embargo, no contempla controversia alguna; para este caso existe un procedimiento distinto, El **ACAAN** no especifica qué tipo de controversias pudieran suscitarse entre los Estados Parte, un supuesto puede ser aquellos asuntos en los cuales intervienen recursos naturales compartidos. En el caso de ser así, hay que cuestionarse si las medidas coercitivas contempladas para la solución de controversias, tales como las sanciones económicas, podrían ser aplicables en caso de una simple denuncia por particulares que no implique controversia alguna en los países contratantes, de no ser así, la eficacia de las recomendaciones emitidas en razón de las denuncias estarían limitadas a la voluntad de la parte denunciada.

Para la solución de controversias, el procedimiento inicia a través de consultas entre las partes interesadas, buscan una solución mutuamente satisfactoria. Si no logran resolver el asunto de esta forma, cualquiera de las partes podrá solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo (artículo 9)

En tal caso, deberá indicar el motivo o queja, y entregar copias de la solicitud a las otras partes y al Secretariado.

El Consejo podrá convocar a los asesores técnicos, recurrir a la conciliación, mediación u otros procedimientos de solución de controversias y~ finalmente, formular recomendaciones para que las partes alcancen una solución mutuamente satisfactoria (artículo 23).

b) *El Panel Arbitral*

En caso de no resolverse de esta manera, se podrá integrar un Panel Arbitral cuyo procedimiento y reglas de funcionamiento se encuentran descritos en los artículos 25, 26 y 27 del presente Acuerdo.

El artículo 28 señala que dentro del procedimiento deben existir como principios mínimos de justicia procesal, el derecho de audiencia, la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito, y el secreto de las opiniones de los panelistas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Una vez estudiado el caso, el Panel elaborará un Informe preliminar que contendrá:

- a) Las conclusiones de hecho;
- b) La determinación de si ha habido una pauta persistente omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva su legislación ambiental;
- c) En caso de ser afirmativo lo anterior, en su determinación hará las recomendaciones que crea pertinentes para la solución de la controversia, que generalmente redundará en elaboración por parte de la demandada de un Plan de Acción para corregir la pauta de no aplicación (artículo 31).

Las Partes podrán hacer observaciones al Informe Preliminar que serán tomadas en cuenta en el Informe Final publicado artículo 32).

Una vez elaborado el Informe Final, las Partes contendientes podrán acordar un Plan de Acción mutuamente satisfactorio que deberá ajustarse a las determinaciones y recomendaciones del Panel (artículo 33).

En el caso de no llegar a un acuerdo, las Partes podrán solicitar que se reúna de nuevo el Panel y en tal situación, decidirá si el Plan de Acción propuesto por la parte demandada es suficiente para corregir la pauta de no aplicación. Si no es así, hará las observaciones que crea pertinentes (artículo 34).

Finalmente, si la Parte demandada no cumple con el Plan de Acción, el Panel impondrá una contribución monetaria. El monto se fijará en función de lo establecido por el Anexo 4 de este Acuerdo, que, entre otras cosas, establece como criterios para fijar el monto de la contribución los siguientes:

1. Extensión y duración de la Parte persistente de omisión; la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte demandada;
2. Nivel de aplicación que razonablemente podría esperarse de una Parte, dada su limitación de recursos;
3. Razones de la Parte para no cumplir plenamente el Plan de Acción;
4. Esfuerzos posteriores al Informe Final del Panel realizados por la Parte demandada para comenzar a corregir la parte de no aplicación, y
5. Cualquier otro factor relevante.

Si la parte demandada no cumple con la contribución monetaria, la Parte o Partes reclamantes podrán suspender beneficios derivados del TLCAN por el monto necesario, para cobrar la contribución monetaria (artículo 36).

De todo lo anterior, podemos afirmar que el ACAAN a través del procedimiento de denuncia y solución de controversias, ha creado una herramienta que pudiera ser la solución a muchos abusos, corrupción y falta de interés de autoridades ineficientes, y a la falta de aplicación de las leyes en

materia ambiental a través no sólo de presión internacional que mismo proceso supone, sino de sanciones económicas que obligarían a las autoridades gubernamentales a subsanar las omisiones en la aplicación de su propia normatividad ambiental.

#### 5.6.7 Convención sobre la diversidad biológica

Celebrada en Río de Janeiro. Brasil, el día 5 de junio 1992. El 13 de junio de 1993, México lo firmó el mismo día que fue aprobado por la Cámara de Senadores en diciembre de 1992, publicado en el *DOF* el día 13 de enero de 1993, y promulgado el 3 de mayo del mismo año.

El Convenio define los siguientes conceptos que son de interés en el presente trabajo:

**Diversidad biológica.** "Es la variabilidad de organismos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. Comprende la diversidad dentro de cada especie entre las especies y de ecosistemas"

**Ecosistema.** "Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúa como una unidad viviente."

**Hábitat.** "Lugar o tipo de ambiente en que existen naturalmente un organismo o una población".

**Utilización Sostenible.** "Se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones venideras"

La Convención de la Diversidad Biológica (CDB) tiene como objetivo principal la cooperación de las Partes que lo firman fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1. En el acceso a los recursos genéticos que ayuden a la conservación de la Diversidad Biológica (DB);
2. En la transferencia de tecnologías que permitan la conservación con la utilización sostenible de la Diversidad Biológica;
3. El intercambio de información sobre los resultados de investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, programas de capacitación y estudios, de conocimientos especializados autóctonos;

4. La cooperación científica y técnica a través del desarrollo de recursos humanos y la creación de instituciones, principalmente;

5. La aportación de recursos financieros para lograr los objetivos de la Convención.

Las Partes contratantes asumen las siguientes obligaciones:

a) Identificar los componentes de la DB que sean importes para su conservación o utilización sostenible, teniendo consideración el Anexo número 1, el cual señala que debe darse especial seguimiento a "ecosistemas y hábitats que contengan un gran número de especies endémicas o en peligro, o vida silvestre; sean necesarios para las especies migratorias, tengan importancia social, económica, cultural o científica, sean representativos o singulares o estén relacionados a procesos de evolución u otros procesos biológicos de importancia esencial";

b) Dar seguimiento a los componentes de la Diversidad Biológica;

c) Identificar procesos o categorías de actividades que tengan efectos perjudiciales para la Diversidad Biológica y seguimiento a esos efectos;

d) Mantener y organizar los datos obtenidos de conformidad a los incisos a), b) y c)

Es evidente que el TLCAN no tiene como objetivo la protección de los recursos naturales ni el desarrollo sustentable en México, pues de la reflexión sobre los

puntos arriba transcritos se infiere que únicamente se pretende proteger a aquellas especies que contribuyen a "procesos biológicos de importancia esencial"; es decir, se protege a las especies únicamente en la medida mínima indispensable para la continuación de la vida.

Una vez hecho lo anterior, las Partes también se obligan a:

1. Establecer sistemas de áreas naturales protegidas en lugares especiales para la Diversidad Biológica;
2. Reglamentar y administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la Diversidad Biológica;
3. Promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especie en entornos naturales;
4. Rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, y mover la recuperación de especies amenazadas con plan estrategias concretas;
5. Buscar regular y controlar los riesgos derivados de utilización y liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología;
6. Elaborar estrategias, planes y programas estatales la conservación y utilización sostenible de la Diversidad Biológica;
7. Integrar la conservación y utilización sostenible d Diversidad Biologica en los planes, programas y políticas nacionales o intersecretariales
8. Establecer la legislación pertinente para reglamentar la protección de especies y poblaciones amenazadas;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

9. Habiendo determinado un efecto negativo para biodiversidad, reglamentará las actividades pertinentes;

10. Fomentar la cooperación entre gobierno y sector privado, para elaborar métodos para la utilización sostenible los recursos biológicos;

11. Promover educación y conciencia pública en torno a la importancia de la conservación biológica.

Las obligaciones contraídas por las partes son indispensables para mantener la biodiversidad. Sin embargo el artículo 4 del convenio señala que las disposiciones del mismo, serán aplicadas por cada parte contratante, de tal forma que ésta se encuentra en total libertad de cumplirlo o no, sin que haya nada que lo obligue a hacerlo, quedando a su libre arbitrio.

Todos los objetivos arriba enumerados son nobles y deseables, pero desafortunadamente en la práctica la única especie que interesa a nuestros gobiernos es la humana en la medida en que pueda trabajar como manufacturero de productos encaminados a satisfacer una gran variedad de necesidades creadas, pues nuestro país a nivel mundial está ya considerado como desierto y sus habitantes consumimos una gran variedad de productos agropecuarios, alimenticios y de vestido, producto de la biotecnología, sin saber a ciencia cierta cuáles son las consecuencias de su uso y abuso tan prolongado.

## CAPÍTULO VI

### 6.1 El derecho procesal del ambiente (definición de derecho procesal)

Antes de entrar propiamente a lo que es el Derecho Procesal, es importante definir dos vocablos que suelen utilizarse como sinónimos pero que sin embargo, presentan importantes diferencias; estos son: *proceso* y *procedimiento*. Desde el punto de vista jurídico-procesal, *proceso* es: "el conjunto de actos jurídicos relacionados entre sí, que se realizan entre o por un órgano jurisdiccional, con el fin de resolver un litigio". El *procedimiento* en cambio, es: "el conjunto de actos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin determinado. Cuando este fin es de resolver litigios este procedimiento será procesal". (Dorantes Tamayo, Luis, *Elementos de la Teoría General IEd.* Porrúa, 2 cd., México, 1986, pág. 219. Citado en: *Manual del Desarrollo Sustentable en el 142 de La Legislación Ambiental*, Gutiérrez, Brockman y Loeza, México, 1996.

#### 6.1.1 Procesos Auxiliares en la protección jurídica del ambiente

Antes de entrar en su análisis es menester señalar los presupuestos procesales de cualquier acción, es decir, las condiciones que hagan posible establecer una relación jurídico procesal en cualquiera de los procesos a analizar, a saber:

1. La existencia de un órgano jurisdiccional.

2. La existencia de partes con intereses jurídicamente tutelados.
3. La petición que una de las partes haga al juzgador para que intervenga en la solución del conflicto y,
4. La aceptación de la petición por el juez y el acto formal del emplazamiento (en el caso del derecho penal, hacerle saber al presunto responsable de qué se le acusa y quién lo acusa).

#### 6.1.2 Procedimiento Penal

Previo al análisis el Derecho Procesal Penal, es importante definir el concepto de Derecho Penal. El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, lo define como: "el conjunto de normas jurídicas del Estado que versan sobre el delito y las consecuencias que éste acarrea, ello es, la pena y las medidas de seguridad de ahí que podemos decir que, el *procedimiento penal* es el conjunto de normas que rigen tanto el procedimiento en materia penal como los órganos del Estado y las partes que intervienen en él; más aún, "es el conjunto de actividades y formas regidas por el derecho procesal penal que se inician desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido un delito y lo investiga y se prolonga hasta el pronunciamiento de la sentencia" (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, 2 ed., 1988, pág. 2570).

El artículo 7 del Código Penal Federal define al *delito* de la siguiente manera: "delito es el acto u omisión que Sancionan las leyes penales". El mismo artículo lo clasifica de la siguiente manera:

1. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos
2. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y
3. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal.

De acuerdo al artículo anterior nadie puede ser castigado sino por hechos que la ley previamente haya señalado como delitos (*nullun crimen nulla poena sine lege*). Dicho principio se encuentra también consagrado en el artículo 14 Constitucional. Por otra parte, el delito puede consistir en un hacer lo que la ley prohíbe o dejar de hacer lo que la ley manda (omisión).

Las partes que intervienen en el procedimiento penal son: el *Ministerio Público* como agente investigador del delito en un primer momento, y después como acusador; el *acusado o presunto responsable* y el *juez* como autoridad que en función de las pruebas rendidas dentro del proceso, decidirá si el presunto responsable es culpable o no del delito que se le imputa. Esto último se hace a través de la sentencia.

Como en otras ramas del Derecho, existe la competencia federal y local. Son de *Competencia Federal* todos los delitos contemplados en el Código Penal Federal y en los demás ordenamientos legales federales: por ejemplo, aquéllos

enunciados las leyes especiales, tales como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Pesca, de Caza, Forestal, de Salud, de Aguas, etcétera. Son de Competencia Local, es decir, de los estados o del fuero común todos los delitos no contemplados dentro de los ordenamientos federales y enunciados por los ordenamientos locales o estatales.

El procedimiento penal está integrado por las siguientes etapas:

1. *La averiguación previa*, abarca las actuaciones practicadas por el Ministerio Público y sus auxiliares, con motivo de la comisión de un delito y termina con la resolución en que se decide ejercitar la acción penal o el no ejercicio de la misma.

2. *La averiguación judicial*, que comprende las actuaciones practicadas por orden del juez después de ejercitada la acción penal siempre que no exista detenido.

3. *El período inmediato anterior al proceso*, que comprende las actuaciones practicadas por el juez desde el momento en que el detenido queda a su disposición, hasta que se dicta auto de formal prisión o auto de libertad por falta de elementos para procesar.

4. *La instrucción*, que se integra por las diligencias practicadas por orden del juez oficiosamente o a solicitud de las partes para preparar el juicio.

5. *La del juicio*, cuyo objeto es deliberar formalmente sobre la procedencia o improcedencia de la acusación, el análisis integral de la personalidad del acusado, y la imposición de la pena. En este período se presentan y estudian las pruebas.

6. *La ejecución de sanciones*, que compete al Poder Ejecutivo. Es importante señalar que durante el procedimiento y después de él, es decir, una vez dictada la sentencia, la ley marca algunos *recursos* que puede hacer valer el *acusado* dentro de los términos establecidos por la misma. Dichos recursos son: *revocación, apelación, denegada apelación y queja* (artículos 360-398) del Código Federal de Procedimientos Penales.

### 6.1.3 Proceso Civil

El Derecho Procesal Civil, "es aquella parte del derecho que regula el desarrollo del proceso civil como tal tiene las siguientes características y se rige bajo los siguientes principios:

1. El proceso civil empieza a iniciativa de parte; el juez no puede instaurarlos por sí mismo, es decir, si no existe acción de la parte interesada no puede haber proceso.

2. El impulso del proceso recae en la actividad de las partes.

3. Las partes fijan el objeto del proceso a través de sus afirmaciones contenidas en los escritos de demanda y contestación de la misma.

4. Las partes fijan el objeto de la prueba que debe admitirse a los hechos discutidos por las mismas.

5. Sólo las partes están legitimadas para impugnar las resoluciones del juzgador y,

6. El principio de cosa juzgada sólo surte efectos entre las partes que han participado en el proceso.

*Las partes en el procedimiento civil son siempre dos particulares o un particular y el Estado en los casos en que éste actúa como particular y el juez competente.*

El proceso civil cuenta principalmente con las siguientes etapas procesales: (Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil* Ed. Harla, México, 1987. pág. 10.)

A) Etapa Preliminar: es previa a la iniciación del proceso y puede consistir en:

1. Medios preparatorios de juicio para el caso de que se quiera despejar alguna duda, remover un obstáculo o subsanar una deficiencia antes del juicio.

2. Medidas cautelares: con ellas se trata de asegurar anticipadamente las condiciones necesarias para la ejecución de la sentencia definitiva.

3. Medios provocatorios: son actos preliminares para provocar la demanda.

B) Etapa Expositiva: esta etapa tiene por objeto que las partes expongan sus pretensiones a través de la demanda y su contestación. El juzgador decide sobre la admisibilidad de la demanda y ordena el emplazamiento a la parte demandada.

C) Etapa Probatoria: en ella las partes aportan los medios de prueba necesarios para verificar los hechos afirmados en la etapa expositiva. Esta etapa consta de los siguientes momentos: *ofrecimiento de la prueba, admisión o rechazo de ella, su preparación, práctica y desahogo o ejecución.* Los medios de prueba enumerados por el Código Federal de Procedimientos Civiles son los siguientes: *la confesión (arts. 95-128), la documental pública, la documental*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*privada* (arts. 129-142), *dictámenes periciales* (arts. 143-160), *inspección judicial* (arts. 161-164), *la testimonial* (arts. 165-187), *fotografías, escritos y notas taquigráficas* y *todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia*, y *las presunciones* (arts. 188-189). El ordenamiento jurídico en cita también establece el procedimiento de ofrecimiento, admisión y práctica de cada una de las pruebas en diversos artículos y las características que cada una de las pruebas debe reunir a efecto de tener valor probatorio. Los principios de valoración de las pruebas están contenidos en los artículos 197 al 218 del ordenamiento jurídico en cita.

D) *Etapa Conclusiva*, también llamada de *alegatos*. En ella las partes formulan sus conclusiones en las que reafirman sus pretensiones. Es conclusiva también en el sentido de que con ella termina la actividad de las partes en el proceso en cuanto a la primera instancia se refiere.

E) *Etapa Resolutiva*: en esta etapa, el juez a través de la valoración de las pruebas ofrecidas y desahogadas en el proceso emite la sentencia definitiva en la que decide el litigio. Aquí termina formalmente el proceso de primera instancia.

F) *Etapa Impugnativa*: si se ejercita, esta etapa inicia el procedimiento de segunda instancia, y se da cuando una o ambas de las partes impugnan la sentencia. Tiene por objeto la revisión de la legalidad del procedimiento de primera instancia o de la sentencia definitiva dictada en ella.

G) Etapa Ejecutiva: se da cuando la parte vencida no cumple voluntariamente con la sentencia, por lo que la parte contraria pide que se tomen las medidas necesarias para que ésta se realice coactivamente.

Debe mencionarse que tanto en el fuero común como en el federal, existen procedimientos especiales en referencia a juicios específicos enumerados dentro de la misma legislación procesal civil. Todos aquellos que no están considerados como juicios de tramitación especial se tramitan siguiendo las normas aplicables a los juicios ordinarios. El Código Federal de Procedimientos Civiles contempla como juicios de tramitación especial los siguientes: *los concursos* (arts. 504-509), *el juicio de sucesión* (arts. 510-512) *apeo y deslinde* (arts. 513-520), *el procedimiento de avalúo en caso de expropiaciones* (arts. 521-529) y *aquéllos de jurisdicción voluntaria* (arts. 530-542).

#### 6.1.4 Procedimiento Administrativo

El maestro Serra Rojas afirma que:

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las leyes administrativas— que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un formato. (*Diccionario Jurídico Mexicano*, pág. 2558.)

Entiéndase por *acto administrativo* todo aquel que realiza la autoridad administrativa (en sentido formal, el Poder Ejecutivo) creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales trata de satisfacer necesidades de una colectividad o de la comunidad. De lo anterior podemos concluir que el *procedimiento administrativo* se integra por las formalidades legales o es el cauce legal obligatorio que debe seguir la autoridad administrativa previo a la ejecución del acto administrativo.

Es imprescindible distinguir entre *procedimiento administrativo* y *proceso administrativo*. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demanda la justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa o un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa de ilegal. (Morales Martínez, Rafael, *Derecho Administrativo*, Ed. Harla, México)

Al hablar de *proceso administrativo* nos referimos a los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio pueden obligar a los órganos del Poder Ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico en asuntos que les afecta. Es de relevancia precisar que el actuar de la Administración Pública está totalmente sometido al Derecho, es decir, el principio de legalidad norma toda la actividad de la Administración Pública. Cuando la autoridad no se conduce conforme a la ley,

deben existir medios al alcance del particular para hacer que la administración retome el camino legal.

Las *partes* que intervienen en el *procedimiento administrativo* son siempre un particular y el estado, a través de diferentes autoridades, según sea el caso. En la situación de que exista un conflicto causado por un acto administrativo, intervendrá también el Tribunal Administrativo competente.

Existen tantos procedimientos administrativos como leyes y reglamentos de la materia vigentes, ya que cada uno de estos últimos prevé sus propios procedimientos. Sin embargo por las lagunas que pudieran tener los procedimientos enunciados en las leyes y reglamentos administrativos, el primero de junio de 1995 entró en vigor por primera vez la *Ley Federal del Procedimiento Administrativo* que, como lo establece en su artículo segundo, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas y a su vez, el *Código Federal de Procedimientos Civiles* se aplicará supletoriamente a ésta última. Es así como se busca erradicar cualquier laguna que pudiera existir en el procedimiento administrativo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo primero especifica que la ley se aplicará a los "actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada" y que "no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público, en ejercicio de sus funciones constitucionales".

Como se dijo anteriormente, son múltiples los procedimientos administrativos; sin embargo, a grandes rasgos podemos definir dos procesos administrativos: aquellos que se refieren a los recursos, y aquellos que tratan procesos contenciosos.

El primero de ellos (*recurso*) se define como *"el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo"* Y La resolución emitida se convierte en un nuevo acto administrativo.

Serra Rojas enumera los siguientes *elementos del recurso administrativo*:

( Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo II. Ed. Porrúa. 4 ed.. México, 1988, pág. 565.)

a) Resolución administrativa o acto administrativo impugnabile que es la base del recurso.

b) El particular que interpone el recurso.

c) El interés jurídico, es decir, que el acto administrativo a recurrir afecte la esfera jurídica del recurrente.

d) El recurso debe estar establecido en la ley.

e) La autoridad ante quien se interpone el recurso, que siempre será de carácter administrativo.

fi Plazo para interponerlo, que es el tiempo del que dispone el particular para presentar la impugnación.

g) Requisitos de forma, invariablemente es escrita, pero hay ordenamientos que señalan otros requisitos como formatos ya impresos.

h) Procedimiento adecuado, es decir, las etapas del procedimiento marcadas por las distintas leyes o reglamentos para que se respeten las distintas etapas y garantías del procedimiento. Para ello ahora existe la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que se aplica en forma supletoria a los ordenamientos administrativos y el Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio de esta última.

1) Obligación de la autoridad de dictar resolución ya que el recurso administrativo parte de la garantía individual del derecho de petición sobre la que debe recaer una resolución.

Es importante señalar que debe agotarse el recurso antes de acudir al *amparo*, por el principio de definitividad, salvo el caso en que se corra inminente peligro tanto el gobernado como sus bienes si ello implica que se produzca un daño irreparable.

Por otra parte, el *proceso contencioso administrativo* se define como:

El juicio, recurso o reclamación, ubicado en cualquier sistema de jurisdicción relativa, que se interpone después de agotada la vía gubernativa, en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre

particulares y la Administración Pública, federal o local, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.

## CAPÍTULO VII

### *7.1 Distribución de competencias en materia ambiental: la federación, el Estado y los municipios*

Para perfilar el análisis de la competencia en materia ambiental, partiremos precisamente de la definición de competencia, entendida ésta como:

La idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. (Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, UNAM, 1989.)

Ahora bien, para la materia en comento, mencionaremos la existencia de dos tipos de competencias sin adentrarnos en las demás clasificaciones que al respecto existen, a saber: la concurrente y la exclusiva. La primera de ellas es la que tienen varios tribunales en principio, para conocer de cierta clase de negocios, y la segunda, es la que tiene un tribunal para dirimir determinado litigio sin que exista otro órgano que tenga igual competencia.

A partir de los conceptos anteriores, analizaremos la competencia en materia ambiental, desde la perspectiva de la propia Constitución General de la República, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Para aproximarnos al tema en trato, el artículo 124 Constitucional, estatuye un principio general que a la letra dice:

ART. 124.—Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

El artículo 115 fracción II, a la letra dice:

Los municipios poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### 7.1.1 El derecho procesal del ambiente

Conociendo de los siguientes aspectos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que les confiera la ley.

Por otro lado, el artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-G, respecto a las facultades del Congreso de la Unión, a la letra dice:

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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

respectivas competencias en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

De los preceptos aludidos, deducimos los principios rectores que en materia ambiental rigen las competencias, son, por un lado, que los asuntos exclusivos de la Federación no pueden ser abordados por los Estados; por el otro, que el Municipio tiene bien delimitadas sus facultades y atribuciones en el artículo 115. Y finalmente, que el Congreso de la Unión puede expedir leyes para establecer la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en materia ambiental, facultad esta última que a la fecha no ha sido plasmada en ningún ordenamiento jurídico, que pueda traer consigo tal y como lo asevera el Dr. Raúl Brañes, la descentralización y desconcentración de funciones en materia ambiental los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, (Gutiérrez Nájera, Raquel, *Federalismo Ambiental*. Crónica Legislativa. H. Cámara de Diputados Poder Legislativo Federal. Organo de información de la LVI Legislatura. Año IV Nueva Epoca, N 4, agosto-septiembre de 1995. págs. 51-60).

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece los principios rectores derivados de los conceptos arriba mencionados para el conocimiento de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la normatividad ambiental, misma que esquematizamos de la siguiente manera:

Bases: Ley General. Es de orden público e interés social, y su objeto es establecer las bases para:

El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, al Distrito Federal y

#### 7.1.2 Facultades de la federación

Las facultades de la Federación se encuentran explicitadas en el artículo 52 de la LGEEPA, a saber:

1. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado.

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y' residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamientos ecológicos marino a que se refiere el artículo 19 bis de esta ley;

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que refiere el artículo 28 de esta ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originado por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y obras perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiental;

XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente ley;

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se derivan;

XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI. Las demás que esta ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

#### 7.1.3 Actividades de la Federación delegables

El artículo 11 de la LGEEPA menciona las actividades que la Federación puede delegar a través de convenios o acuerdos a los Estados o al Distrito Federal, a saber:

1. El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

III. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

IV. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

V. La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta ley, y de la flora y fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable;

VI. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, y

VII. La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Como podemos deducir de lo expuesto líneas arriba, en materia ambiental la competencia es de carácter federal, los estados y municipios se encuentran totalmente limitados respecto al que hacer en este ámbito, tan es así que su labor se concreta a la propuesta de parques urbanos o zonas sujetas a conservación, o de prestar los servicios respecto a las calles, parques y jardines, pero las cuestiones que tienen que ver con los aspectos de hidrocarburos, sustancias peligrosas, contaminación del aire, de los mares, deforestación, etcétera, son de competencia de la federación, lo que de entrada dificulta el que hacer en las regiones de los estados y municipios en tareas y programas de conservación y de protección de los recursos naturales. (Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Dictamen de fecha 22 de octubre de 1996. Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Ambiente, aprobadas por el H. Congreso de la Unión, en fechas 24 y 31 de octubre de 1996, respectivamente en la Cámara de Diputados y la de Senadores, y publicadas oficialmente en el *DOF* en fecha 13 de diciembre de 1996).

Es evidente que este esquema centralizado de competencia en la federación no ha funcionado, y tan es así que la depredación y la problemática en materia ambiental se ha agudizado, por lo que nuestra legislación de cara al siglo XXI necesita el ir perfilando un verdadero federalismo en materia ambiental, en donde se rescaten los aspectos descentralizadores y de desconcentración de facultades, funciones e instituciones y recursos, para que de esta manera los estados y los municipios puedan de una manera más óptima el dictar las políticas, normas, programas y presupuestos acordes a los problemas ambientales de sus regiones y necesidades más apremiantes.

#### 7.1.4 Facultades de los Estados

La LGEEPA en su art. 72 menciona las facultades de los Estados, y son:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente ley;

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley;

VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio Ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta ley no sean de competencia Federal;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 2 de esta ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición, que sólo puedan utilizarse para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones II, VI y VII de este artículo;

XIV. La conducta de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 bis 2 de la presente ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas; y

XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 7.1.5 Facultades de los Municipios

El municipio tiene las siguientes atribuciones en los términos del art. 8 de la LGEEPA:

1. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados;

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicio, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transformación, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley;

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica x olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y' el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los, estados;

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecido en dichos programas;

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y' la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos

derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los estados en la presente ley;

X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; y

XVI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros

ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los estados.

#### 7.1.6 Procedimientos específicos del ambiente relativos a su protección jurídica

Una vez abordadas las garantías y principios rectores que orientan el derecho procesal; así como sus principios en la interpretación de la Ley, aludiremos a los procedimientos que se especifican en las Leyes que inciden en la protección del ambiente, siguiendo el mismo orden que cuando tratamos las leyes que inciden en la protección del mismo.

Huelga decir que la Ley Federal del Acto Administrativo, es de aplicación supletoria de las leyes especiales en comento y en su defecto el Código Federal de Procedimientos Civiles, planteado nuestro principio rector, abordaremos los procedimientos de la materia en forma exegética, siguiendo nuestro método de estudio.

Me parece importante señalar que toda vez que la parte procesal es esencial en materia ambiental, analizaré los procedimientos principales que aborda la Procuraduría Federal del Ambiente, que es el Organismo Desconcentrado de la SEMARNAP, encargado de la aplicación de las leyes del ambiente.

### 7.1.7 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

De acuerdo con el espíritu de la **LGEEPA**, contempla los procedimientos relativos a la inspección y vigilancia, la Denuncia Popular, el Recurso de Inconformidad, hoy de Revisión de acuerdo a las reformas recientes a la Ley General del Equilibrio Ecológico, y si bien es cierto que contempla en el capítulo relativo a la política ambiental el ordenamiento ambiental del territorio y la Evaluación al Impacto Ambiental y las auditorías ambientales, me parece son en sí mismos procedimientos especiales del ambiente. Podríamos deducir de los artículos que perfilan estos procedimientos y que son del 161 al 194 de la ley en comento, que los procedimientos anteriores revisten un carácter y naturaleza totalmente administrativa, y para mayor ilustración, trataremos de esquematizarlos. al momento de abordarlos.

Procedimiento de Inspección y Vigilancia. Fundamento jurídico: artículos 161, 162, 163, 164, 165, 166, 7167, 168, 169, de la **LGEEPA**.

Pasos a seguir: Tiene como presupuesto jurídico: verificar el cumplimiento de la ley, y se realiza, ya sea de oficio por parte de la autoridad ambiental, o a petición de parte.

Personal autorizado: La autoridad en materia ambiental comisiona a su personal para que realice la inspección, a través de un escrito de comisión, en

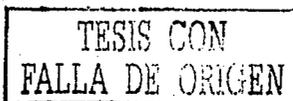
donde especifica la actividad concreta que va a realizar y el lugar y los fundamentos de ésta:

El personal autorizado al momento de presentarse al lugar motivo de la inspección, deberá identificarse plenamente y levantar un Acta Administrativa de su visita al lugar inspeccionado, misma que de ser posible firmarán dos testigos del mismo lugar y/o los responsables del lugar motivo de la visita. El acta anterior la entregará a la autoridad ordenadora de la inspección.

**Notificación personal:** La autoridad ordenadora notificará personalmente a las partes interesadas en un plazo de 15 días hábiles a partir de que recibe el Acta Administrativa por el personal comisionado, para que éstas aleguen por escrito sus derechos, y ofrezcan las pruebas que sean pertinentes, mismas que recibirá y desahogará la autoridad administrativa, y una vez realizado lo anterior y recabados los alegatos que rindan las partes, sin que existan diligencias pendientes por desahogar, en un plazo de veinte días dictará la resolución administrativa correspondiente. misma que notificará personalmente a las partes en los cinco días siguientes.

**Denuncia Popular.** El fundamento jurídico se encuentra contenido en los artículos del 189 al 200 de la **LGEEPA**.

Este procedimiento se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal del Ambiente, o las autoridades ambientales competentes, y puede ser



sobre cualquier acto, omisión o hecho, que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente, o a los recursos naturales.

Requisitos de procedibilidad:

- Para interponer la Denuncia Popular, será por escrito o vía telefónica, y ratificarla en los 3 días siguientes, únicamente basta el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente contaminante, así como el nombre y domicilio del denunciante, para que la Secretaría sin mayor trámite dé inicio a este procedimiento.
- Una vez recibida la Denuncia Popular, la **PROFEPA** notifica a los interesados, la iniciación del procedimiento para efecto de que hagan valer su derecho de audiencia, y asimismo, notificará a los interesados el trámite que se le dio a su denuncia; a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en los 15 días hábiles siguientes:
- Puede desprenderse e~ inicio de un procedimiento de inspección y vigilancia, o
- La PROEEPA emitirá las recomendaciones pertinentes, mismas que serán públicas, autónomas y no vinculantes, o

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Si la denuncia no implica violaciones a la normatividad ambiental, ni afecta cuestiones de orden público o interés social, la **PROFEPA**, podrá abrir un Procedimiento de Conciliación y se escuchará a las partes involucradas.

#### 7.1.8 Ley Forestal

El fundamento jurídico se encuentra contemplado en el artículo 44. La Ley Forestal en vigor, en sus procedimientos también parte del supuesto: vigilar el cumplimiento de la Ley Forestal, para lo cual ha instituido dos tipos de acciones: la de visitas de inspección, o la de auditorías técnicas a realizarse en terrenos forestales y/o en centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales.

#### Inspección y Vigilancia

Para la realización de este procedimiento, la Ley Forestal marca los lineamientos globales que respecto a la inspección y vigilancia contempla la **LGEEPA**, es decir, en primer lugar se tiene que comisionar a personal y autorizarlo debidamente a través de una orden escrita en la que se especifique el lugar, objeto y fundamentos de la visita o auditoría. Es de llamar la atención que en esta Ley Forestal, los procedimientos que con templa. están exentos (le una rigurosidad procedimental, por lo que los tiempos del mismo quedan al arbitrio de

la autoridad competente, o en su defecto nos remite al reglamento respectivo, y que Dada la importancia de este procedimiento anexamos el procedimiento que sigue la PROFEPA a través de la Dirección de Recursos Naturales.

Esta ley contempla en su artículo 54, el recurso de revocación, que o acto de autoridad, y su objeto estriba precisamente en revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

Existen otros procedimientos atípicos que pudieran ser el relativo a las vedas forestales o a las concesiones, y que funcionan, el primero (le ellos casi de manera sumaria, es decir, en base de determinados estudios y' actos de autoridad, ésta decide y resuelve sobre la procedencia o no de la veda, por su lado. El segundo de los mencionados encuentra su normatividad a nivel procedimental más específica en el reglamento a la ley y en tratados (*Ley Forestal, Ed. Porrúa, México, 1992.*)

#### 7.1.9 Ley General de Salud

Fundamento jurídico: Se encuentra contenido en los artículos 428 al 450 de la Ley' General de Salud, en relación con el 396 del mismo ordenamiento legal invocado. La parte procedimental de la presente ley, rompe totalmente con los principios de orden, sistematicidad y coherencia que deben orientar cualquier procedimiento: ya que únicamente contempla actos administrativos previos (siendo una especie de juicios sumarios y/o actos pre-judiciales, y en caso de

existir alguna anomalía detectada a través de estos procedimientos previos (inspección y/o verificación), no existe la incoacción del procedimiento ordinario, sino que directamente se va a la interposición del recurso (de inconformidad (Silva, 1990). Sin embargo no olvidemos que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, es de aplicación supletoria, y' en su defecto el Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### Principios rectores de la aplicación de la Ley

— Fundamento y motivación, conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;

— Prioridad a los intereses generales de la sociedad y/o nación, sobre los particulares;

— Observancia de los principios jurídicos y administrativos de: legalidad, imparcialidad, eficacia, economía, probidad, participación, publicidad, coordinación, eficiencia, jerarquía y buena fe.

#### A) La vigilancia sanitaria

1. Visitas de verificación que comprenderá la inspección y' vigilancia (física y' cumplimiento de la Ley).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2. Informes de verificación (de publicidad de las actividades, productos, servicios).

— Naturaleza de la verificación.

1. Ordinarios. Se efectuarán en días y horas hábiles.

2. Extraordinarios. En cualquier tiempo.

— Desarrollo de la verificación.

1. El verificador deberá tener la orden por escrito, en la que se precise el lugar, objeto y alcance de la verificación, y sus fundamentos.

2. Al inicio de la visita, identificarse y dejar copia de la orden al encargado del establecimiento.

3. Proponer al responsable del lugar la designación de dos testigos que estarán durante el desarrollo de la visita.

4. Levantar un acta en la que constarán las circunstancias de la diligencia, las deficiencias o anomalías sanitarias observadas, el número y tipo de muestras tomadas o las medidas de seguridad que se ejecuten.

5. Al término de la diligencia se dará oportunidad a los responsables del lugar de que aleguen lo que a su derecho convenga.

6. Se firma el Acta y se deja una copia a la persona con la que se llevó a cabo la diligencia.

B) Medidas para corregir irregularidades

Con base en el resultado de la verificación, la autoridad sanitaria podrá decretar las medidas para corregir las irregularidades.

—Según las irregularidades sanitarias que reporte el Acta o Informe de Verificación, la autoridad citará al interesado personalmente para que en un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días, comparezca para:

- Alegar lo que a su derecho convenga.
- Ofrecer pruebas.

—Una vez oídas y desahogadas las pruebas en los cinco días siguientes, se dictará la resolución correspondiente.

—La resolución se notificará personalmente al interesado.

—En caso de que el interesado no acudiere a hacer valer sus derechos y ofrecer pruebas, se seguirá procedimiento en rebeldía.

—Cuando del Acta de Verificación se desprenda la comisión de un delito, la autoridad sanitaria tramitará la denuncia ante el Ministerio Público competente.

### C) Recurso de Inconformidad

—Procedencia del recurso: Contra actos y resoluciones de las autoridades sanitarias.

—Plazo para ejercitar el recurso. Tendrá el recurrente quince días hábiles a partir de la fecha de la notificación.

— Ante qué autoridad se promueve el recurso: Se interpondrá ante la Unidad Administrativa que hubiere dictado el acto o resolución, personalmente o por correo certificado.

— Contenido del recurso de inconformidad.

- 1) Nombre y domicilio del recurrente;
- 2) Hechos objeto del recurso;
- 3) Fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución;
- 4) Agravios;
- 5) Autoridad responsable; y'
- 6) Pruebas.

Substanciación del recurso de inconformidad: Si se admite el recurso, la Unidad sin resolver la admisión de pruebas, en un plazo de treinta días hábiles, emitirá una opinión técnica, y en forma inmediata enviará el recurso a la autoridad competente, quien será generalmente el Titular de la Secretaría de Salud.

Asimismo, el recurso suspenderá las sanciones a que se haya hecho acreedor el recurrente, hasta en tanto no se dicte la resolución correspondiente, y se defina la situación jurídica. (*Ley General de Salud* Ed. Porrúa, México, 1995).

## 7.2 Ley de Aguas Nacionales

### Procedimiento de Denuncia Popular

Encuentra su fundamento jurídico en el contenido 174. Esta ley otorga la Acción Popular a cualquier persona para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

1. Las concentraciones de agua que contravengan la presente Ley; y
2. Los actos y omisiones de los servidores públicos y empleados que conforme a esta Ley y reglamentos, sean causa de responsabilidad.

Luego entonces, dada la pobreza de este procedimiento, estaremos asumiendo el Procedimiento Federal del acto administrativo, de aplicación supletoria.

#### —Recurso de Revisión.

Tiene por objeto, el recurrir cualquier resolución o acto de autoridad a efecto de confirmar, modificar o revocar dicha resolución (*Ley General de Aguas Nacionales*, Ed. Porrúa. México, 1995.)

Esta ley también prevé procedimientos de carácter muy especial, relativo al de vedas y de concesiones, de los cuales únicamente menciona generalidades y ya la reglamentación específica de ellas se encuentra en el Reglamento de la Ley de

Aguas de Propiedad Nacional, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 21 de abril de 1996, <que obviamente con las reformas recientes hechas a la ley en comento, se ve rebasado sobre todo en lo referente a las nuevas políticas que sobre manejo y tratamiento de agua existen de acuerdo a las reformas que se dieran en 1992.

#### 7.2.1 Ley Federal de Caza

No contempla procedimiento administrativo alguno para los supuestos de incumplimiento de la ley, ni siquiera acciones de inspección o vigilancia por parte de la autoridad responsable de la aplicación de esta ley.

Como puede observarse, esta ley es una de las más antiguas en su emisión, y por ende, el objeto de su tutela merece una revisión y evaluación en este instrumento jurídico, para que de esta manera pueda adecuarse a la legislación ambiental, en sus leyes sectoriales y general más recientes, toda vez que carece de reglamentación alguna, y a la fecha dicho vacío se cubre con el Calendario Cinegético y el Reglamento de Aves Canoras y de Ornato la CITES y la NOM-059-ECOL-1994 y decretos de protección especial de alguna de las especies de fauna en peligro de extinción, p.c. el Decreto de la Tortuga Marina. ( Ley Federal de Caza, Ed. Porrúa, México.1995)

## 7.2.2 Ley de Pesca

### Procedimiento de Inspección

Encuentra su fundamento jurídico en lo establecido en los artículos 22-23 de dicha ley, y el objeto del procedimiento de Inspección, es comprobar el cumplimiento de la ley.

Para la realización del procedimiento de Inspección y Vigilancia, se siguen los lineamientos generales que hemos

aludido, existen en otras leyes como la LGEEPA, la Forestal u otras de carácter administrativo, y que consisten en:

- Emisión de la orden de inspección debidamente fundada y motivada.
- Comisión a personal autorizado para llevar a cabo la diligencia;
- Identificación previa que debe hacer el personal para tener acceso a las embarcaciones;
- El levantamiento de un acta circunstanciada firmada por dos testigos designados por el interesado, y
- La entrega de dicho documento a la autoridad ordenadora del acto, para que ésta se encuentre en posibilidades de emitir la resolución correspondiente.

— Recurso de Revisión.

Encuentra su fundamento en lo establecido en el artículo 30 de la ley en comento, y procede contra las resoluciones dictadas por la autoridad pesquera a efecto de confirmarlas, modificarlas o revocarlas, mismo que se debe interponer en los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, y se interpondrá ante la Secretaría, con expresión de agravios y pruebas, y podrá solicitarse la suspensión del acto de autoridad.

Este recurso resulta ser totalmente atípico desde el punto de vista jurídico, y que con el escrito de revisión se puedan ofrecer cualquier tipo de pruebas, e incluso documentales, siempre que tengan relación en los fundamentos de la reclamación, para la substanciación del recurso, la ley nos remite a su Reglamento.

No podemos dejar de comentar esta situación procesal que contempla la Ley Federal de Pesca, tomando en consideración que prácticamente el recurso de revisión se convierte en otro procedimiento ordinario más, en lugar de representar desde el punto de vista técnico procesal, un recurso, cuyo objeto sería el analizar las constancias de prueba que existieron durante la secuela procesal ordinaria, para poder determinar si la autoridad inferior aplicó correctamente la ley, la Constitución, la Doctrina y los principios generales de Derecho en su caso, tal y como se han pronunciado los procesalistas de nuestro ordenamiento jurídico. (Pérez Palma,

Rafael, *Guía de Derecho Procesal Civil*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 7 Ed., México, 1986; Ovalle Fabela, José, *Teoría General del Proceso*.)

### 7.2.3 Ley de Minería

#### Procedimiento de Verificación

Señala en sus artículos 53 y 54 el procedimiento de verificación, el cual para llevarse a cabo, se hace el nombramiento de inspectores, a quienes se les asigna el cargo por medio de Oficio de Comisión, recogiendo en su articulado el procedimiento a que alude la LGPA. Una vez realizada la verificación, y garantizado el derecho de audiencia de las partes, la autoridad emite resolución, y las infracciones que contempla, son o la cancelación de la concesión minera, o la multa.

#### — Recursos.

Se admite el Recurso de Revisión, conforme al contenido del artículo 59 de la Ley en comento, y se interpone ante el titular de la Secretaría, en el que se expresarán debidamente:

- Los agravios que cause la resolución impugnada;
- Se aportarán los elementos de prueba, así como las constancias para acreditar la personalidad con que se actúa, y

- Por último, para los términos y modos de resolución del recurso, nos remite al Reglamento de la propia Ley, (*Ley de Minería*, Ed. Porrúa, México, 1995).

#### 7.2.4 Ley General de Asentamientos Humanos

No contempla procedimiento administrativo alguno en caso de incumplimiento e inobservancia de la ley en comento. (*Ley Federal de Asentamientos Humanos*, Ed. Porrúa, México 1995).

En este orden de ideas, aplicaremos la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

#### 7.2.5 Ley de Metrología y Normalización

No contempla un procedimiento administrativo que reúna la legalidad, sino únicamente trata de garantizar el derecho de audiencia, y contempla un Recurso Administrativo contra las resoluciones en el que se pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional. (*Ley Federal de Metrología y Normalización*, Ed. Gemika, México, 1994.)

Por constituir las Normas Oficiales Mexicanas uno de los instrumentos más importantes para la aplicación de la política ambiental general en nuestro país, consideramos necesario presentar el contenido de las mismas debido a que las

actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o producir daño al ambiente o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población o los bienes propiedad del Estado o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijan en las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales pueden definirse como:

El conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites posibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades, o uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y además que uniformen criterios, principios, políticas y estrategias en la materia.

— Contenido de las Normas Oficiales Mexicanas:

1. La denominación de la norma, su clave y, en su caso, la mención de las normas en que se basa;
2. La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso, del objeto de la norma;
3. Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimiento que se señalen en la norma en razón de su finalidad;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

4. Los métodos de prueba aplicables y, en su caso, los de muestreo;
5. Los datos y demás información que deban contener los productos o, en su defecto, sus envases o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones;
6. El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales;
7. La bibliografía que corresponda a la norma;
8. La mención de la o de las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias, y
9. Las otras menciones que se consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.

#### 7.2.6 Ley Federal del Mar

No contempla ningún procedimiento de carácter administrativo. (*Ley Federal del Mar* Ed. Porrúa, México, 1991).

#### 7.2.7 Delito y medio ambiente

**ART. SEGUNDO.**—Se derogan los artículos del 183 al 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; el artículo 58 de la Ley Forestal; y los artículos 30 y 31 de la Ley Federal de Caza.

Uno de los tópicos en materia ambiental de relevancia para el cuidado de nuestro hábitat, lo es sin duda el control social, orden y delito. Nuestro sistema de justicia ambiental se caracteriza por su naturaleza eminentemente administrativa y la accesoriedad del Derecho Penal al acto administrativo. Sin embargo, los controles ejercidos que en su gran mayoría van de la multa a la clausura total o parcial de la actividad infractora de la ley', no han sido suficientemente fuertes para inhibir conductas atentatorias al ambiente. Luego entonces, la necesidad de ejercer medidas más severas y uniformes en la conservación del ambiente, constituye sin duda alguna, uno de los temas esenciales a profundizar, máxime que las tendencias actuales del Derecho Penal van en el sentido de la descriminalización y la adopción de penas alternativas a la prisión, dado el fracaso de ésta como instrumento rehabilitador.

En este orden de ideas, tratamos de adentrarnos en el objeto de las diversas legislaciones sectoriales referente a la materia de la protección, conservación, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, para lo cual nos permitimos mencionar el objeto de cada una de las leyes sectoriales que tienen ingerencia directa con el tema en comento, y evidentemente, la fuente de las mismas que es la propia Constitución. Es así como podemos deducir que el objeto jurídico que tutelan nuestras leyes ambientales aún se encuentra en construcción y no está suficientemente explicitado, de ahí que prevalezca el dominio de la sanción administrativa sobre la penal.

No existe tampoco una sistematización que nos permita el ir reformulando los objetos de protección de la naturaleza y su funcionamiento en concordancia lógica y técnica de un marco general establecido. En la especie, este marco general lo constituirá precisamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y el marco sectorial cada una de las legislaciones; pero en lógica concordancia con el marco general. Asimismo, los distintos procedimientos administrativos y figuras delictivas que establecen cada una de las leyes mencionadas en sus capítulos relativos a sanciones, también merecen una evaluación y reformulación para que el objeto jurídico que se pretende tutelar a través de los tipos penales especiales. respondan a los objetivos generales planteados en los primeros artículos de las distintas leyes sectoriales analizadas, e incluso se tendrían que reformular. Una vez evaluados en forma sistemática los resultados de estos artículos, tratar de que los mismos se contemplen en un solo dispositivo legal que es el caso concreto. *Lo más correcto me parece que es la introducción de un capítulo en el Código Penal Federal sobre delitos cuyo bien jurídico a proteger fueran los bienes ecológicos por sí mismos.* en este contexto, bienvenidas las reformas a la LGEEPA, aprobadas recientemente retoman lo anterior y excluyen los delitos de la ley administrativa para enviarlos al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República aplicable en materia de Fuero Federal.

También será recomendable el ir permeando los distintos procedimientos administrativos que existen, para proponer un solo procedimiento administrativo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por el cual tuvieran que pasar todas las licencias y autorizaciones, así como la violación y desacato a las leyes sectoriales, y que no entrañaran la comisión de algún delito, para de esta manera darle más fuerza y eficacia a la aplicación de la norma sectorial. De otra manera, nuestros instrumentos legales existentes contribuyen como así lo deja ver un estudio realizado en Costa Rica, referente a la deforestación, "a *constituir una de las causas principales del deterioro ~ extinción de nuestros recursos naturales*" (Porras, Anabelle & Villarreal. Beatriz, *Deforestación en Costa Rica* (Implicaciones sociales, económicas y legales), Ed. Costa Rica, San José Costa Rica, 1986, pág.117.)

#### 7.2.8 Medio ambiente y derechos humanos

Uno de los tópicos relevantes de cara al siglo XXI, sin duda alguna, lo constituye la perspectiva del Ambiente como Derecho Humano, toda vez que la evolución histórica de la humanidad va planteando y perfilando las posibilidades que ofrece el sistema jurídico para buscar y consolidar el bien común y la justicia. En este tenor la evolución de los derechos humanos ha pasado de realidades individualistas a las de carácter colectivo y económico, para llegar a los llamados Derechos Humanos de la Tercera Generación o de Solidaridad. ( Monroy Cabra. Marco Gerardo. *Los derechos humanos*, Ed. Temis. Bogotá, Colombia, 1980, págs. 71-81).

Ahora bien, los Derechos Humanos, siguiendo a Rafael de Asís, quien los llama Derechos Fundamentales, en virtud de:

a) Su mayor precisión respecto a la expresión derechos humanos,

b) La posibilidad de abarcar a través suyo, las dos dimensiones; ética y jurídica de los derechos fundamentales, sin reducirse a ninguna de ellas.

En este contexto, los derechos fundamentales, tienen su origen en el diálogo ético, en donde se argumenta sobre pretensiones y necesidades, y éstos son verdaderos derechos. cuando se ven incorporados en una norma jurídica. (De Asís Roig. Rafael, *Las paradojas del desarrollo al poder*; Debate, Madrid, España.1992, págs. 31-32).

Nuestro autor señala, siguiendo las concepciones de Peces Barba, que cuando estamos en el estadio del diálogo ético, no estamos ante la presencia del derecho, sino de una *moralidad crítica*, es decir, pretensiones morales justificadas que constituyen la filosofía de los Derechos Humanos y que presiona, a través de los ciudadanos y de sus organizaciones, para que el Estado la asuma integrándola a su derecho positivo. ( Peces Barba, G.. *Curso de derechos fundamentales* pág. 92. citado en Rafael de Asís. *op*; pág. 32.)

En este orden de ideas, me parece que podemos definir los Derechos Fundamentales como los límites al ejercicio del poder y la racionalidad de éste en cualquier acto de autoridad.

Ahora bien, los llamados Derechos de la Tercera Generación están constituidos por los "Derechos de Solidaridad", que corresponden de manera general a la creación de condiciones que permitan la vigencia efectiva de los derechos de la primera y segunda generaciones, se habla así del derecho al desarrollo, a la paz de los pueblos, del ambiente, etcétera. (Martínez Bullé, Víctor, *El derecho a la salud, como un derecho humano*, pág. 46. Memoria del Seminario Salud y Derechos Humanos, C.N.A.I. México, 1991).

Los derechos apoyados en el valor de solidaridad, no son solamente restricciones a la actuación del poder político, sino que también se presentan como exigencias de una actuación delimitada, así, por ejemplo, los derechos relacionados con el medio ambiente, se presentarían como límites a los poderes de los demás; tanto a los derivados de una voluntad política, como a los de los particulares. (Martínez Bullé, Víctor, *El derecho a la salud, como un derecho humano*, pág. 46. Memoria del Seminario Salud y Derechos Humanos, C.N.A.I. México, 1991).

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El principal efecto jurídico, de la ineficacia legislativa en materia ambiental es que se pierde el Estado de derecho, entendiéndolo como el conjunto de normas que rigen al individuo en su conducta exterior, haciendo renuncia de su libertad absoluta, quedando en una sumisión frente a ese cuerpo normativo de leyes, obteniendo con esa sumisión la convivencia pacífica.

SEGUNDA.- Como nos podemos dar cuenta, no debemos ser unos científicos acerca de los gases que integran nuestra atmósfera, para saber, que la capa de ozono, se encuentra altamente deteriorada, sólo basta ser una persona consciente, de que la contaminación en sus diversas modalidades, no sólo son un problema mortal para la humanidad, sino para todos los ecosistemas de la vida en el mundo. Aunque tarde y con los defectos de aplicación del derecho ambiental, en México, se pretende que con ésta nueva inclusión en el derecho administrativo, se garantice la supervivencia de los seres vivos en la tierra.

TERCERA.- Aunque la responsabilidad de la alerta ecológica global es primordialmente consecuencia de una cadena ininterumpida de desaciertos de nuestros gobiernos, por lo que no podemos confiar en que las

autoridades que nos gobiernan actualmente asuman su obligación en la administración adecuada de nuestros recursos tanto naturales como humanos, por lo que debemos encarar nuestra responsabilidad como individuos, ya que permitimos ser considerados únicamente como consumidores y no como seres humanos con derecho a la vida; este derecho es evidentemente supra constitucional; por lo que en consecuencia el gobierno debe ordenar a través de la constitución que en caso de cualquier evento que atenté contra el equilibrio de algún ecosistema, las empresas y personas participen en brigadas de salvamento, interrumpiendo sus actividades cotidianas; sin consecuencias en su salario.

TERCERA.- Si bien es cierto, el derecho fue el resultado de una necesidad humana para vivir los hombres en conjunto dentro de una sociedad determinada, esa sociedad determinada en un espacio y tiempo determinados, el hombre, a través del derecho ambiental, con imperfecciones de aplicación, pretende vivir en conjunto con ese espacio y tiempo determinados (la tierra),

## PROPUESTAS

PRIMERA.- Coordinación entre los tres niveles de gobierno, ya que generalmente los niveles municipales tienen contacto directo con la problemática, pero definitivamente debido a la naturaleza del bien jurídico tutelado es de interés federal, los eventos que atentan contra los diversos ecosistemas, por lo que las sanciones competen directamente al nivel federal de gobierno así como el presupuesto específico y el desarrollo de programas particulares para la solución de la problemática que se presenta en cada Municipio, por lo que se debe crear un programa de asesoría auspiciada directamente por financiamiento del gobierno federal para resolver la problemática de cada municipio en materia ecológica y a partir de ello fomentar su desarrollo más que industrial agropecuario, además, de que se brinde el equipo necesario a los organismos municipales, como lo es el caso de las Direcciones de Ecología Municipal, para hacer cumplir y vigilar los lineamientos legales, que marcan los diferentes cuerpos legales de nuestra legislación, desde el Reglamento Municipal de aseo Público, hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

SEGUNDA.- Que el personal que se encuentra a cargo de las direcciones de Ecología Municipal, cuente con los conocimientos necesarios, técnicos y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

científicos básicos, para saber el contenido de los ordenamientos legales en materia ambiental,

**TERCERA.-** La política económica de nuestra nación debe tornar a la explotación racional de la producción agropecuaria a fin de recuperar la biodiversidad que alguna vez existió en nuestro país, ello se conseguirá cuando nuestros gobernantes sean otra vez democráticos y populares y se preocupen por las necesidades de las personas de su nación y no por los intereses de los mercados y empresas internacionales y multinacionales; subsidiando a la producción agrícola local y estimulando al desarrollo económico de las empresas nacionales que no atenten contra los ecosistemas de las localidades en las que operarán y más aún a aquellas que procuren la recuperación de la biodiversidad o la recuperación y retratamiento de recursos materiales.

**CUARTA.-** Compeler, a las autoridades de policía, y castrenses que en este caso, lo son los procuradores de justicia, y se avoquen a los diversos problemas que enfrenta en este caso la sociedad mexicana, y no sólo tenga oídos para el narcotráfico y contrabando por mencionar un ejemplo, ejerciendo así sus funciones de vigilancia y policía.

QUINTA.- Todas las conclusiones y propuestas anteriores pretenden servir como marco fundamental a la propuesta de que se establezca explícitamente en nuestra carta magna el derecho a gozar de un medio ambiente sano como una garantía individual y social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## GLOSARIO

**Ambiente:** El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinado.

**Áreas Naturales Protegidas:** Zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección..

**Aprovechamiento racional:** La utilización de los elementos naturales en forma que resulte eficiente, socialmente útil y que procure su preservación y la del ambiente.

**Biodiversidad:** La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos, así como ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad de cada especie, entre especies y ecosistemas.

**Contaminación:** La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico. Es un cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas de nuestro aire, agua o tierra que puede afectar o que afectará nocivamente la vida humana o las especies beneficiosas, nuestros procesos industriales, condiciones de vida o acervo cultural o que puede gastar o deteriorar nuestros recursos de materias primas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Contaminante:** Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquiera de los elementos naturales, altere o modifique su composición y condición natural. Son los residuos de cosas que hacemos, utilizamos y arrojamamos, como producto secundario del transporte, industria y agricultura.

**Contingente ambiental:** Situación de riesgo, derivada de las actividades humanas, o fenómenos naturales que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.

**Control:** vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las condiciones establecidas en este ordenamiento.

**Corta sanitaria:** Medida para prevenir y evitar la propagación de la contaminación por algún patógeno, en especies como árboles, arbustos y otras plantas.

**Criterios Ecológicos:** Los lineamientos encaminados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

**Desequilibrio ecológico:** La perturbación de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conformen el ambiente, que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

**Ecosistemas:** La unidad de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinado.

**Elemento natural:** Los elementos físicos, químicos, biológicos que se presentan en un espacio y tiempo determinados, sin la inducción del hombre.

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

**Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia que conforman el ambiente, que hace posible la existencia, transformación del hombre y demás seres vivos.

**Especie (biológica):** Son grupos de poblaciones naturales de entrecruza que se reproducen aisladamente de otros grupos, que ocupan un nicho específico en la naturaleza.

**Especie amenazada:** La que podría llegar a encontrarse en peligro de extinción si siguen operando factores que ocasionen el deterioro del hábitat o que disminuyan sus poblaciones. En el entendido que especie amenazada es equivalente a especie vulnerable.

**Especie endémica:** Aquella en cuya área de distribución natural se encuentra circunscrita únicamente a una zona o región en particular.

**Especie en peligro de extinción:** especie o subespecie cuyas áreas de distribución o tamaño poblacional han sido reducidas drásticamente, poniendo en riesgo su viabilidad biológica en todo su rango de distribución por múltiples factores, tales como la modificación o modificación drástica de su hábitat, restricción severa de distribución, sobre explotación, enfermedades o depredación, entre otros.

**Especie sujeta a protección especial:** aquella sujeta a limitaciones o vedas en su aprovechamiento por tener poblaciones reducidas o una distribución geográfica restringida, para propiciar su recuperación y conservación de especies amenazadas.

**Fauna silvestre:** Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural, cuyas poblaciones habitan temporal o permanentemente en el territorio nacional y que se desarrollen libremente, incluyendo sus poblaciones mentores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

**Flora y fauna acuáticas:** Las especies biológicas y elementos biogenéticos que tienen como medio de vida temporal o parcial las aguas, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

**Hábitat:** Es el sitio específico en un medio ambiente físico y su comunidad biótica ocupado por un organismo, especie o unidades de comunidades en un tiempo en particular.

**Impacto ambiental:** modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

**Jerarquía:** Sistema general integrado que comprende dos o más niveles; el superior o superiores controlan en algún grado las actividades de los niveles inferiores.

**Manifestación de impacto ambiental:** el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

**Mejoramiento:** El incremento en la calidad del ambiente.

**Norma Técnica Ecológica:** La regla científica o tecnológica emitida por la SEDUE, (hoy SEMARNAP), que deben aplicar el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus competencias, y que establezca los requisitos, especificaciones, competencias, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de las actividades o en el uso y destino de bienes, que causen o puedan causar, desequilibrio ecológico o daños al ambiente, y además, que uniformen principios, criterios y políticas en la materia.

**Ordenamiento ecológico:** El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso de suelo y el manejo adecuado de los recursos naturales en el territorio nacional y en las zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

**Preservación:** El conjunto de medidas y políticas para mantener las condiciones que propician la evolución y condición de los procesos naturales.

**Prevención:** el conjunto de medidas y decisiones anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

**Protección:** El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro.

**Recurso genético:** El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

**Región ecológica:** La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes.

**Residuo:** Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, utilización, consumo, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo genero.

**Residuos peligrosos:** Todos aquellos que en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, flamables, venenosas, reactivas, biológicas, infecciosas, o irritantes, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

**Restauración:** Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

**Vocación natural:** Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades, sin que produzcan desequilibrios ecológicos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFIA

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP),

*"Agenda Municipal para la Gestión Ambiental"*, México, 1999.

Azuela, Antonio, Prudencio, Enrique, Quadri de la Torre, Gabriel y otros

(coordinadores), *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*,

Coordinación de humanidades, UNAM primera ed; México, 1993.

Bassols Batalla, A; *Recursos naturales de México, conocimiento y uso. De nuestro*

*tiempo*, tiempo. Octava ed. México, 1978.

Becerra ramírez, Manuel, *Derecho internacional Público*, Instituto de

investigaciones jurídicas de la UNAM. Serie A. Textos y estudios legislativos

No 78, UNAM, México, 1991.

Blanco Uribe quintero, Alberto, *El derecho al ambiente, Un mero derecho humano*,

ponencia presentada en el primer congreso latinoamericano de derecho

ambiental. Santa cruz de la sierra, Bolivia, 1993.

Brañes Ballesteros Raúl, *El derecho ambiental en América Latina*. Primer congreso latinoamericano de derecho ambiental. Santa cruz de la Sierra, Bolivia, 1993.

Brañes Ballesteros Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de la cultura económica. México, 1994.

Carabias, J. Arriaga, V. y Servantes, V; *Los recursos naturales en México y el desarrollo*, Ed. Cal y Arena, primera ed; México, 1994.

José Domingo González Solorio, Anibal Severino Rodríguez "*Breviario Ambiental Mexicano*" Edición 1996, 1997, D.R. Cultura Ecológica A.C. Actualizada a marzo de 1997.

Gutiérrez Najera Ráquel, *Introducción al estudio del Derecho Ambiental*, ed. Porrúa, México, 1998.

Gutiérrez Najera Ráquel, *Análisis y perspectivas del derecho ambiental en México*, Primer Seminario Internacional sobre protección Jurídica al medio Ambiente, Palacio de las Convenciones, la Habana, Cuba, noviembre 1991.

INEGI, Estadísticas del medio ambiente, México, 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico Mexicano*, editorial. Porrúa, segunda ed, México, 1987.

Diccionario Enciclopédico Quillet, tomos I, IV, VIII. Editorial Cumbre S.A., México, 1998

Ovalle Favela José *Derecho procesal Civil* Séptima edición, E.d. Harla, México, 1995.

## HEMEROGRAFIA

***Diario Oficial de la Federación*** de fecha 7 de mayo de 1993.

Decreto de Promulgación de Convenio sobre la Biodiversidad en México.

***Diario Oficial de la Federación*** de fecha 3 de abril de 1996.

Programa del Medio Ambiente 1995-2000.

***Revista Espiral***, UDG, Gutierrez Nájera, Raquel, *El desarrollo sustentable, un camino a seguir*.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

*Código Civil Para el Distrito Federal Comentado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2° ed., México 1993.

*Código Federal de Procedimientos Civiles*, Editores Goner, México 1994.

*Código Penal Para el Distrito Federal Comentado*, Editores Goner, México 1994.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, Editorial Porrúa, México 1995.

*Mexicano: esta es tu constitución*, texto vigente 1996, comentario a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LV Legislatura.

## SITIOS INTERNET CONSULTADOS

[www.albec.net.com](http://www.albec.net.com)

[www.cicesa.mx](http://www.cicesa.mx)

[www.CONABIO.COM.MX](http://www.CONABIO.COM.MX)

[www.dell.ieco.conacyt.mx.default.htm](http://www.dell.ieco.conacyt.mx/default.htm)

[www.qeocites.com](http://www.qeocites.com)

[www.ecologia.unam.mx](http://www.ecologia.unam.mx)

[www.ecology.su.se](http://www.ecology.su.se)

[www.epa.gob.mx](http://www.epa.gob.mx)

[www.ecology.su.se](http://www.ecology.su.se)

[www.ecomod.tamu.edu](http://www.ecomod.tamu.edu)

[www.iepe.org](http://www.iepe.org)

[www.lgc.apc.org](http://www.lgc.apc.org)

[www.imta.gob.mx](http://www.imta.gob.mx)

[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)

[www.inp.com.mx](http://www.inp.com.mx)

[www.infodisc.es](http://www.infodisc.es)

[www.nonoise.org](http://www.nonoise.org)

[www.profepa.com.mx](http://www.profepa.com.mx)

[www.proinco.net](http://www.proinco.net)

[www.semarnap.gob.mx](http://www.semarnap.gob.mx)

[www.webring.org](http://www.webring.org)

[www.zahonero.com](http://www.zahonero.com)

@CARABIO.GOB @SEMARNAP.GOB @zahonero.com