

884609



ESCUELA SUPERIOR de CIENCIAS JURIDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. NUMERO DE
INCORPORACION 8846-09

PROPUESTAS PARA UNA DEBIDA APLICACIÓN E
INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
FEDERAL MEXICANA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA GUADALUPE JULIETA PEÑA IÑIGUEZ

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ
REVISOR DE LA TESIS: LIC. JORGE ALBERTO TELLO ESCAMILLA

NAUCALPAN DE JUAREZ.

AGOSTO 2004

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS

A Dios:

Gracias por darme la vida y siempre estar a mi lado, por que aún en los momentos más difíciles, nunca me haz abandonado, por que a tu lado la vida es menos dura, siempre estas en mi corazón.

A mis padres:

*Gracias por todo el amor que me han dado, por los consejos dados y en ocasiones no pedidos, pero que sin ellos no hubiera sido posible concluir esta meta, por darme esa gran familia, por que simplemente este logro es de Ustedes, los **AMO**.*

A Rodrigo:

*A ti más que a nadie dedico este trabajo, por que siempre me alentaste a no desistir, sin tu amor y comprensión no hubiera sido posible. Gracias por enseñarme que la vida tiene una razón de ser, y **EN LA MÍA ERES TÚ, TE AMO.***

A mi hermana Debby:

Por ese gran ejemplo de perseverancia y entereza, por tu amor incondicional, y sobre todo por esos grandes momentos compartidos.

A mi hermana Tony:

Gracias por ser se pilar fundamental en mi vida, por brindarme tu ayuda siempre que la necesité.

A mis hermanos Julio, Cesar y Adrián:

Por compartir este momento de dicha en mi vida, los AMO.

A mi Maestro y Amigo Licenciado Roberto Rosales Salazar:

Mi agradecimiento por el respaldo que me ha brindado, sin su apoyo incondicional difícilmente lo hubiera realizado, por mostrarme las miles facetas de esta difícil profesión, por enseñarme que la superación profesional se logra a base de estudio y el camino hacia el éxito se forja con el trabajo diario, sin importar fecha ni horario.

Muchas Gracias!

A la familia ROSALES SALAZAR:

Por la amistad entregada incondicionalmente, la cual ha ido creciendo día a día.

A mi Querido Maestro, Licenciado Miguel Ángel Acosta:

Por sus sabios consejos y enseñanza transmitida, constituyen el pilar de mi formación profesional.

A mis Asesores de Tesis, Licenciado José Miguel González Sánchez y Licenciado Jorge Alberto Escamilla:

Por su apoyo incondicional para la realización del presente trabajo.

A todos mis Maestros:

Que participaron en mi formación ética y profesional, sin los cuales no hubiera sido posible llegar a este meta.

A mis amigos:

Por su amistad, amor y compañía.

A la Escuela Superior de Ciencias Jurídicas:

Por ser orgullosamente su egresada.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.	
1.1 GENERALIDADES	1
1.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL EXTRANJERO	2
1.3 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO	11
1.4 BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO	16
1.5 CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL	27
1.6 CONCLUSIONES	30
CAPITULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE	
2.1 GENERALIDADES.	33
2.2 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	34
2.3 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	37
2.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE	40
2.5 ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AMBIENTE	41
2.6 CONCLUSIONES	62
CAPITULO III. MARCO JURÍDICO REGULADOR DEL MEDIO AMBIENTE MEXICANO.	
3.1 GENERALIDADES	70
3.2 BASES CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE	73
3.3 ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE	88
3.4 CONCLUSIONES	118
CAPITULO IV. EL DERECHO PROCESAL DEL MEDIO AMBIENTE MEXICANO.	
4.1 GENERALIDADES.	121
4.2 CONCEPTO DE DERECHO PROCESAL	122
4.3 LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	126
4.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	143
4.5 PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS DEL MEDIO AMBIENTE RELATIVOS A SU PROTECCIÓN JURÍDICA	152
4.6 CONCLUSIONES	179
CONCLUSIONES GENERALES.	
PROPUESTAS PERSONALES.	
BIBLIOGRAFÍA.	

INTRODUCCIÓN

Las primeras organizaciones de grupos humanos que poblaron la tierra, concedían un lugar primordial a sus relaciones con la naturaleza. Esto evidentemente en los pueblos primitivos, así como al respeto religioso o casi religioso que otorgaban a la naturaleza como fuente de vida.

Sin embargo, sobre todo a partir de la Revolución Industrial, el hombre, organismo dominante en la tierra, se mantuvo alejado de la interacción de los elementos de vida, perdiendo poco a poco el respeto que tenía por la naturaleza, incluso en muchos casos desapareció de los intereses principales de la sociedad.

Con el inicio de un nuevo siglo, los impactos ambientales se han agudizando en forma alarmante.

En el corto y medio plazo es muy probable que la situación se empeore con la presión ejercida por el crecimiento de la población y el desarrollo, de ahí que uno de los tópicos más relevantes de este nuevo milenio, lo constituya sin lugar a dudas la ***“problemática ambiental”***.

Es por esto que, aunque sus raíces se pierdan en la historia de la humanidad, el derecho ambiental es algo nuevo que todavía esta en formación y, por lo tanto, que aún no tiene una estructura totalmente definida.

Para comprender de mejor manera, el tema en estudio, presentamos las siguientes definiciones de Derecho Ambiental:

Es el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las conductas individual y colectiva con incidencia en el ambiente

Se lo ha definido también como El conjunto de normas que regulan las relaciones de derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente libre de contaminación, o mejorarlo en caso de estar afectado.

El Derecho Ambiental es, en un sentido, una nueva rama del Derecho que, por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias. En otro sentido, también es una nueva rama interdisciplinaria del Derecho.

De lo anterior se concluye que, el derecho ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto regula las relaciones del hombre en su entorno y no de los sujetos privados entre sí, por consecuencia su naturaleza es de carácter administrativo.

Asimismo, para ubicar correctamente el desarrollo histórico del derecho ambiental mexicano, es importante conocer antes, cuál ha sido el desarrollo de éste en el mundo.

En la Conferencia de Estocolmo se logró legitimar la idea de que proteger al medio ambiente era condición indispensable para sostener el desarrollo económico. Los acontecimientos internacionales tuvieron su

contrapartida en las actividades que cada país promovía internamente. En el caso mexicano, el contexto internacional tuvo un significado adicional, pues la conferencia regional para la preparación de la reunión de Estocolmo se realizó en México en septiembre de 1971, lo cual reforzó en nuestro país la preocupación por las cuestiones ambientales.

Cabe señalar, que después de 1970, el derecho ambiental tuvo un desarrollo importante en los países industrializados. Tal vez algunas de las razones, es que por esos años ocurrieron en el mundo distintos casos que hicieron evidente el daño que las actividades del hombre causan no sólo al ambiente, sino a la salud del hombre. Entre estos casos se puede mencionar el episodio de Minamata que afectó de manera recurrente a la población de esa bahía, debido a la contaminación causada por mercurio de origen industrial.

Debemos precisar que el desarrollo del derecho ambiental ha tomado caminos y formas distintas en cada país, según el derecho vigente en ellos y su situación económica y social.

Los antecedentes legislativos en materia de protección ambiental en México datan de hace más de veinte años.

Cabe mencionar que en la elaboración, aprobación y aplicación de las leyes, y en el desarrollo de las distintas dependencias encargadas de prevenir y controlar la contaminación, han influido de manera determinante los cambios sexenales y, por lo tanto, las políticas adoptadas en cada gestión.

Sin embargo, fue hasta los inicios del sexenio de Luis Echeverría cuando se aprobaron las primeras y más importantes disposiciones jurídicas para la prevención y el control de la contaminación, muchas de las cuales fueron reformadas en las siguientes administraciones.

Asimismo, en 1988 y durante el período del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó la primera ley con pretensiones de ordenar el ambiente ya construido, ordenamiento legal, que hoy en día permanece vigente.

En ese tenor, el presente trabajo pretende abordar el desarrollo histórico de la legislación ambiental mexicana, su evolución y estado actual, analizar y evaluar la estructura y función de la Administración Pública Federal del Ambiente en México, así como su marco jurídico regulador, a efecto de determinar su eficacia o ineficacia, justamente, para establecer si la realidad jurídica de la legislación ambiental coincide con la realidad material del país.

Por lo cual en el primer capítulo veremos el origen y evolución del Derecho Ambiental, para ubicar correctamente el desarrollo histórico del Derecho Ambiental Mexicano y poder definir sus tendencias actuales.

Asimismo, en el segundo capítulo de nuestra investigación abordaremos el marco conceptual de la Administración Pública Federal del Ambiente, dado la complejidad del tema y las acciones del Estado tendientes a la búsqueda y conciliación del hombre con la naturaleza.

Por otra parte, en el tercer capítulo del presente trabajo estudiaremos y analizaremos el ordenamiento jurídico que regula la protección y conservación del medio ambiente en México, así como su adecuada aplicación por las Autoridades administrativas encargadas de ello.

Y por último concluiremos con el cuarto capítulo, en el que definiremos el derecho procesal del medio ambiente en México; en qué consiste el derecho procesal del medio ambiente y cuáles son las etapas de éste.

De igual forma, estableceremos la diferencia entre proceso y procedimiento, y estudiaremos cuáles son los procedimientos específicos del medio ambiente que estatuye la legislación ambiental mexicana, sus mecanismos y las autoridades que regulan dichos procedimientos.

Finalmente, abordaremos las bases Constitucionales que orientan y regulan la actividad jurisdiccional, esto es, las bases jurídicas para la organización de Tribunales y de los instrumentos procesales que asumen en su contenido la defensa y efectividad de los derechos fundamentales del hombre.

I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.

1.1 GENERALIDADES

Hemos considerado importante iniciar la presente tesis abordando el origen y evolución del Derecho Ambiental, para ubicar correctamente el desarrollo histórico del Derecho Ambiental Mexicano y poder definir sus tendencias actuales.

El Derecho Ambiental es tan antiguo como las primeras organizaciones de grupos humanos, pues en todos los casos, estos grupos concedían un lugar primordial a sus relaciones con la naturaleza; sin embargo, a partir de la Revolución Industrial (aunque algunos autores ubican estos cambios en la filosofía judeo-cristiana), el hombre perdió de vista que su supervivencia dependía de su relación racional con la naturaleza y como consecuencia de este cambio de actitud, el Derecho Ambiental “empírico” fue perdiendo importancia, hasta que en muchos casos desapareció totalmente de los intereses principales de la sociedad.

En años recientes, el evidente desequilibrio ecológico inducido por las actividades del hombre, ha hecho que las sociedades modernas y sus gobiernos recapaciten sobre la urgente necesidad de establecer mecanismos de protección jurídica del ambiente.

1.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN EL EXTRANJERO.

A finales del siglo XVIII, supuso una profunda transformación en la economía y en la sociedad europea. Los cambios más inmediatos se produjeron en los procesos de producción: qué, cómo y dónde se producía. El trabajo se trasladó de la fabricación de productos primarios a la de bienes manufacturados y servicios. El número de productos manufacturados creció de forma espectacular gracias al aumento de la eficacia técnica. Así, la Revolución Industrial tuvo como consecuencia una mayor urbanización y, por tanto, procesos migratorios desde las zonas rurales a las zonas urbanas.

Evidentemente, el desarrollo industrial trajo consigo un efecto adverso, ya que la propiedad privada y las ganancias a corto plazo estuvieron siempre por encima de la protección de la naturaleza y del equilibrio ecológico.

Posteriormente, en muchos países predominó la idea de que las sociedades podían transformar la naturaleza de acuerdo con sus intereses específicos, la cual priva todavía en muchos países. Como parte de este proceso, los Estados asumieron la protección del ambiente, pero no de una manera integral, con una idea clara de su importancia, o con esta protección como objetivo central, sino como un mecanismo para asegurar el predominio de sus intereses; por eso, en la mayoría de los países se estructuraron en esta etapa mecanismos de protección de cada uno de los elementos ambientales por separado, sin considerar sus interrelaciones ni la importancia de éstas.

Las estrategias de conservación más antiguas que se implementaron, tuvieron su origen precisamente en Estados Unidos de Norteamérica, a partir de su incremento demográfico, económico e industrial sin precedente, así como la explotación irracional que se hacía de extensos territorios en los que después de agotar sus recursos se trasladaban a otra zona de gran riqueza para continuar con su acción devastadora.

En 1947, el Señor Pinchot, denunció la situación anterior, en la forma siguiente: ***“El coloso norteamericano estaba dedicado en cuerpo y alma a apropiarse y a explotar las riquezas naturales del más 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 a la selva. El mejor explotador era aquel que se apoderaba de la más suculenta tajada de los recursos naturales. Se consideraba que la riqueza y la virtud estaban unidas en una sola junta “.¹

A partir de esta 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 del medio ambiente, dándose los primeros pasos para conformar lo que en la actualidad sería la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Sin embargo, el llamado para proteger el ambiente y la búsqueda de una relación armónica sociedad-naturaleza surgieron en los países industrializados en los años setenta, en este tiempo comenzó a hacerse evidentes para la sociedad la capacidad limitada del ambiente para absorber los desechos crecientes de la civilización industrial. Las proyecciones que permitían prever un futuro cada vez más amenazante para la calidad de la vida y hasta para la vida misma, desembocó en que la mayoría de los gobiernos en esos países se vieron en la necesidad de proponer políticas concretas de protección ambiental.

¹ Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C., Mesa redonda sobre Desarrollo y Ecología. México, D.F. 1974.p. 12.

Sobre esta base, podemos apreciar que después de los setentas, el derecho ambiental ha tenido un desarrollo importante en los países industrializados. Esto tal vez se deba a que por esos años ocurrieron en el mundo distintos casos que hicieron evidente el daño que las actividades del hombre causan no sólo al ambiente, sino a la salud de las poblaciones. Entre estos casos se puede mencionar el episodio ocurrido en Mimata que afectó de manera recurrente a la población de esa bahía, debido a la contaminación causada por mercurio de origen industrial, o bien, "las nieblas mortales" de Londres que causaron, finalmente que el gobierno inglés tomara medidas eficaces contra la contaminación.

Como se mencionó, la Conferencia de Estocolmo constituyó un hito desde el punto de vista de la identificación de los problemas ambientales de carácter global y transfronterizos, y estimuló la elaboración de un amplio número de tratados internacionales.

Veinte años después la Conferencia de Río marca una nueva etapa de elaboración de tratados y programas de acción, como resultado de haberse hecho más evidentes algunos problemas globales, como por ejemplo la biodiversidad y el cambio climático, y de reconocerse en forma más nítida las relaciones entre medio ambiente y desarrollo. Estos tratados de carácter global,

así como muchos de los previos a Estocolmo, han sido ratificados por buena parte de los países de las Américas, y por consiguiente hacen parte fundamental del derecho internacional ambiental de la región.

A nivel continental, el único tratado existente es la Convención del Hemisferio Occidental (1940), elaborado por la Unión Panamericana, que bajo la responsabilidad de la OEA ha permanecido relativamente inactivo.

Asimismo, a nivel subregional encontramos que el patrón se repite, dado que existen muy pocos instrumentos con carácter vinculante y numerosos que no lo tienen. Son numerosos los instrumentos bilaterales cuya proliferación bien podría explicarse por el menor desarrollo de tratados, o instrumentos vinculantes, a nivel continental y subregional.

Los arreglos bilaterales tienen una larga historia, toda vez que en 1909 los Estados Unidos y el Canadá suscribieron el Tratado sobre Aguas Limítrofes, que previó la creación de una Comisión Conjunta Internacional de carácter permanente.

El derecho ambiental internacional en las Américas tiene muy diversos orígenes, naturaleza y alcance. Se encuentra altamente disperso, también está descentralizado en función de las organizaciones responsables de su aplicación y monitoreo, cuando ellas existen, que no es siempre el caso, sin

embargo, no se cuentan con estudios sistemáticos que permitan evaluar en forma comparativa la efectividad de los diversos instrumentos e identificar los vacíos que se presentan o las necesidades de actualización.

En este orden de ideas, podemos ubicar tres reuniones de carácter internacional, que fomentaron las estrategias de conservación acogidas por la mayoría de los países del orbe, y son las siguientes:

1.- **La Reunión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, sobre Medio Ambiente Humano en 1972 y celebrada en Estocolmo, Suecia, en donde se acogió por los países miembros de dicho organismo, el principio de: “ **todos tenemos a derecho a un medio ambiente sano** “, y se fue caracterizando un concepto de Ecodesarrollo.

En esta Conferencia, el énfasis principal fue respecto a la urgencia de remediar los efectos del deterioro ambiental, o sea, en el aspecto tecnológico y práctico, con medidas que en teoría eran aplicables a todos los países, reconociéndose por vez primera la responsabilidad internacional para un desarrollo ecológicamente aceptable, y se coincidió que en los principios de conservación se incorporaran al desarrollo, dando origen al término **Ecodesarrollo**, cuyo pionero fue el señor Maurice S. Strong, Primer Director Ejecutivo del Programa para el Medio Ambiente de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

En esa virtud, 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 estilos tecnológicos apropiados, y a 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 la vida humana para esta generación y para las futuras.”²

2.- 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, incorporando los conceptos de “Desarrollo Sostenible o Sustentable”, y el de “Participación Social”.

La Comisión Brundtland, definió al Desarrollo Sustentable como: “***El desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades; debiendo cumplir con tres objetivos para ser***

² Nájera Gutiérrez Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, México 2001, p.86.

*definido como tal: 1.Crecimiento económico, 2.Equidad social y 3.Conservación de recursos.*³

3.- La Reunión de Río de Janeiro, Brasil, en Junio de 1992, en la cual se va perfilando un nuevo orden internacional en el ámbito ambiental, y de una amplia participación de la sociedad civil que pone en entredicho los conceptos de Soberanía y Estado de Derecho; en dicha reunión se va perfilando una estrategia de conservación de carácter holístico a partir del concepto de "Biodiversidad".

Aunado a lo anterior, nos referimos a un aspecto que se desarrolló a partir de la década de los sesenta, cuyo factor ha sido de capital importancia para la institucionalización y jurisdicción de la conservación, tanto a nivel internacional como de México, explicitado en el **Movimiento Ecologista**, cuyo desenvolvimiento y desarrollo tuvo su auge en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, en respuesta a la destrucción del ambiente y crítica a los modelos de desarrollo que priorizaban el crecimiento económico a costa de la destrucción ambiental y de la sobrevivencia humana.

A raíz de la reunión de Río de Janeiro, la comunidad internacional estableció las estrategias de conservación orientadas a:

- La creación de áreas naturales protegidas,

³ CB. Comisión Brundtland, 1987.

- La implementación de alternativas de Ecodesarrollo,
- La orientación en torno al Desarrollo Sustentable y Sostenido,
- La conservación de la Biodiversidad,
- La búsqueda de instrumentos de ordenamiento y planificación ambiental explicitados en el ordenamiento territorial Ecológico y la Evaluación al impacto ambiental.

Las estrategias de conservación enunciadas con anterioridad, abordan como eje central orientador el concepto de **Desarrollo Sustentable**, definido como:

“Aquel que satisface las necesidades del presente, sin riesgo de que las generaciones no puedan satisfacer sus propias necesidades”⁴

Las consideraciones referidas pusieron en la mesa de negociaciones los modelos de desarrollo imperantes, tratando de conciliar dos aspectos cruciales en el ámbito de la conservación: **el desarrollo respetuoso y armónico con los procesos naturales**, que permitiera a la vez, elevar el nivel de vida de la población, así como la calidad del planeta para las futuras generaciones.

⁴ Volker Hauff. Unsere Gemeinsame Zukunft. Der Brundtland. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven, 1987, p. 46. Citado en Revista Nueva Sociedad número 22, noviembre-diciembre, Venezuela 1992, p.56.

1.3. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO.

Los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social y lo introdujeron en el artículo 27° de nuestra norma fundamental, permitiendo con ello condicionar la utilización de los recursos naturales; dando fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones a la explotación irracional de los mismos en harás del desarrollo sustentable.

Bajo este ordenamiento jurídico fueron decretadas en México las primeras reservas de la biosfera: La Isla Guadalupe y Cajón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y 14 de septiembre de 1957, respectivamente.

En ese orden, los antecedentes en nuestro país sobre disposiciones jurídicas tendientes a la protección del ambiente datan de hace veinte años. Cabe mencionar que en la elaboración, aprobación y aplicación de las leyes, en el desarrollo de las distintas dependencias encargadas de prevenir y controlar la contaminación, han influido de manera determinante los cambios sexenales y, por lo tanto, las políticas adoptadas en cada gestión.

En 1970, después de que se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), dentro de él se formó el "Comité Nacional para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental", Comité que elaboró la primera ley en materia ambiental.

Como consecuencia de ello, la legislación ambiental se empezó a desarrollar a partir de 1971, año en el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo la "**Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental**", y por vez primera se sentaron en el país las bases para realizar oficialmente acciones preventivas y de control de la contaminación ambiental.

Este ordenamiento jurídico tuvo por objeto:

- 1.- Prevenir y controlar la contaminación.
- 2.- Mejorar, conservar y restaurar el medio ambiente.
- 3.- Regular las actividades declaradas de interés público.

Debemos advertir, que aunque la referida ley, plantea la necesidad de prevenir y no solo corregir la contaminación ambiental, los mecanismos con que se dota el aparato administrativo son muy pocos para combatir realmente los efectos causados por las actividades humanas en detrimento del medio ambiente, podemos resaltar que la planeación ambiental que proponía la ley en comento, quedaba reducida a una zonificación de las actividades industriales

contaminantes, dejando de lado el impacto ambiental que podían ocasionar o causar las actividades humanas en el medio ambiente.

Como consecuencia de lo anterior en 1982 la “**Ley Federal de Protección al Ambiente**” deja sin efectos a su antecesora, incorporando a su texto elementos que permitieran una armonía entre las actividades del hombre y el medio ambiente.

Podemos observar el texto del artículo 6°. de la citada Ley que menciona : *“Las dependencias del Ejecutivo Federal a que se refiere el artículo anterior, dentro del ámbito de su competencia deberán estudiar, planificar, evaluar y clasificar, los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental”*⁵.

Sobre esta base apreciamos, que por primera vez la autoridad en nuestro país, tomo conciencia sobre los efectos y consecuencias que provocan las actividades humanas, en el medio ambiente.

Después de la aprobación de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), en 1982, fue necesario reconocer que también era necesario

⁵ González Márquez, José Juan Análisis Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental, en la obra de Derecho Ambiental Universidad Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Diversos Autores, 1994, Pág. 82.

modificar la estructura administrativa que debería aplicarla y vigilar su cumplimiento. Así en 1983, se creó la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y, como parte de ella, la Subsecretaría de Ecología a la cual se le asignó la responsabilidad de aplicar la nueva Ley.

Como resultado de todos estos cambios, seis años después hubo necesidad de modificar nuevamente la ley, lo que se logró con la aprobación de la **“Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente”** la cual se publicó el 28 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente, esta Ley es el ordenamiento jurídico que rige todas las acciones gubernamentales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como las relacionadas con la protección ambiental en el país.

Cabe la pena destacar, que México es el país que tiene la legislación ambiental más reciente del continente; la cual consta de 194 artículos que se estructuran en seis títulos: el primero, Disposiciones Generales, donde se establece cual es la concurrencia entre Federación, Estados y Municipios; el segundo es el de las Áreas Naturales Protegidas, el tercero es sobre el Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales, el cuarto Regula la Protección al Ambiente; el quinto establece cuál es la Participación

Social, y el sexto señala las Medidas de Control y de Seguridad, además de establecer Sanciones.

El derecho ambiental mexicano, representado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (L.G.E.E.P.A), es un ordenamiento ambicioso que refleja la voluntad de los legisladores de tener la intención de mejorar la condición ambiental de México, además de que se ofrece al exterior una imagen de nuestra nueva modernidad legislativa, con el fin de incentivar la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Sin embargo, una evaluación realizada por el gobierno de los Estados Unidos así como por otras organizaciones ambientales, señalaron que ésta ley era criticable, y que el triste medio ambiente mexicano obedecía a la falta de recursos y a la ausencia de voluntad política para hacer cumplir la existente ley mexicana.

1.4. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.

Tal como está asentado en su artículo 133, la supremacía de la Constitución es uno de los principios fundamentales del sistema jurídico mexicano y en sus artículos se basan las leyes que regulan todos y cada uno de los aspectos específicos del funcionamiento del país, de ahí que cualquier estudio o análisis del derecho ambiental mexicano debe iniciarse con las disposiciones constitucionales que lo sustentan.

En nuestro Derecho interno, las disposiciones jurídicas de índole ambiental intentan, en teoría, equilibrar el desarrollo económico con la protección del ambiente, con el objetivo de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la Constitución Política aprobada en 1917 se incorporó por primera vez el principio de la conservación de los recursos naturales, esto fue parte del gran cambio que sufrió nuestro país, con el triunfo de la Revolución y el derrocamiento de Porfirio Díaz, con el cual se eliminó definitivamente de la legislación del país, la idea de que la propiedad privada es un derecho absoluto, tal como estaba establecido en la Constitución Política de 1857, en el artículo 27 de dicha Constitución se establecía:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...”

Es evidente, que dentro de este precepto, no tenía cabida la protección de los recursos naturales, en contraste, el sistema de propiedad que establece la Constitución Política de 1917 se basa en la premisa de que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual se debió, a que en los constituyentes prevaleció el propósito de interpretar los deseos que habían impulsado a los revolucionarios para que en la legislación mexicana quedará establecido, de manera sólida e inalterable, que sobre el derecho individual a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado.

Cabe resaltar cuáles son los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos directamente relacionados con la legislación ambiental, artículos que a continuación se enumeran: 4°, 5°,25,27, y 73.

ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El propósito fundamental de los constituyentes, fue que en la legislación mexicana quedara establecido como un principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.

Esto es, como quedó asentado en el artículo en análisis, en lo referente a que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público, por lo que en nuestra Constitución quedó explícita la función social de la propiedad privada. Es importante resaltar que, en este punto, nuestra Carta Magna se anticipa a las Constituciones de muchos otros países.

Los párrafos tercero y cuarto de este artículo otorgan a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de todos los recursos naturales del suelo, el subsuelo, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los mares territoriales y patrimoniales, los ríos y lagos, las lagunas y los esteros y, en general, la propiedad originaria de todas las tierras y aguas en su espacio geográfico y legal. Una conclusión inmediata de él es la obligación y el derecho

que la Nación tiene de legislar y regular sobre el empleo y la protección de dichos recursos.

Otras ideas del párrafo tercero del artículo 27 constitucional están ligadas a las anteriores, por ejemplo, la disposición en virtud de la cual Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, en beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa la riqueza pública y cuidar de su conservación.

En términos actuales, este párrafo se traduce en el derecho de la Nación para asegurar la conservación de los recursos naturales y consagra la función social de la propiedad privada, pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La importancia ambiental de este principio es evidente, pues de él depende la potestad del Estado para exigir la limitación de ciertos atributos de la propiedad privada.

Tomando en cuenta la época en que se redactó este artículo, no puede menos que sorprender la claridad de la concepción ambiental que está implícita en él y la amplitud de su ámbito, sobre todo si se recuerda que este tipo de conceptos se comenzaron a incorporar en las constituciones de otros países latinoamericanos hasta la década de los años sesenta.

Es evidente que, las ideas del párrafo tercero de este artículo sobre la distribución equitativa de los recursos naturales y su conservación están vinculadas entre sí, ya que, con frecuencia, al inequidad en la distribución acarrea el deterioro o la sobreexplotación de dichos recursos.

Asimismo, la idea de **“conservación de los recursos”**, no se opone al **“al aprovechamiento de dichos recursos”**, pues lo que se consagra en la Constitución es el derecho de la Nación de regular dicho aprovechamiento en beneficio social.

En esa virtud, podemos advertir la idea que en nuestra Nación, los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente, esto es, de tal modo que se permita su conservación.

ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL

En 1971, se incorporó por vez primera a la Constitución Política de nuestro país la idea de la prevención y control de la contaminación. Por lo mismo, es también la primera vez que se considera en ella el concepto de contaminación ambiental.

Sin embargo, la protección ambiental llega más allá del control y prevención de la contaminación, dado que debe incluirse la protección de los recursos naturales y su aprovechamiento racional, cuando este concepto se introdujo en nuestra Carta Magna, predominaba la percepción de que el mayor peligro para el ambiente, tenía que ver con los efectos nocivos derivados de la contaminación, idea que provenía de los países industrializados, en los cuales ese era el mayor problema ambiental en esa época.

Es por ello que se reformó el artículo 73 constitucional, ya que originalmente la fracción XVI del artículo en análisis, consideraba las siguientes facultades del Consejo de Salubridad General de la República:

1.- Dictar las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, las cuales deberían ser sancionadas por el Presidente de la república.

2.- Tener autoridad ejecutiva, por lo cual sus disposiciones deberían ser obedecidas por las autoridades administrativas del país, y

3.- Decidir sobre las medidas o campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana.

A pesar de la importancia de esta nueva función del Consejo de Salubridad, esta reforma tuvo varias omisiones y, al mismo tiempo, fue excesiva en algunos puntos. En cuanto a las deficiencias, la principal es que no se da a la futura ley, el fundamento constitucional necesario. Si dicha reforma constitucional se hubiera limitado a otorgar al Congreso de la unión las facultades para legislar sobre la protección al ambiente hubiera sido adecuado pero, al otorgarle al Consejo de Salubridad las atribuciones para adoptar medidas de prevención y control de la contaminación, se presuponía que los únicos efectos adversos de ésta son los daños a la salud, por lo que quedó fuera de las bases constitucionales de la legislación cualquier otro tipo de daño. Otro problema asociado es la falta de una definición precisa sobre lo que debe considerarse **“Salubridad General de la República”** que aún prevalece, por lo que las acciones respectivas quedan en manos del Congreso de la Unión.

En lo referente a los excesos, el principal reside en la manera en que federalizó la prevención y control de la contaminación. Así, las materias de salubridad que se incluyen en el artículo 73 son de competencia federal y, por lo mismo, la prevención y control de la contaminación, por el hecho de haber sido anexados a dicho artículo pasaron a ser en ese momento materia federal, por lo que, en principio, con esa reforma quedó fuera de las atribuciones de los Estados de la Unión la posibilidad de legislar sobre estos puntos.

Del mismo modo, la reforma de 1971 también complicó la ambigua posición de este Consejo y, además, dejó la impresión de que era la única autoridad con competencia en materia de contaminación ambiental y su control. Las atribuciones del Consejo, por lo tanto, al parecer invadían el ámbito de los poderes Legislativo y Ejecutivo y establecían una situación irregular dentro de la Constitución.

Como se ha precisado, en apariencia, el Consejo dispone de facultades legislativas que puede ejercer sin aprobación previa del Congreso y ejecutivas que, conforme a la Ley, no requieren de la aprobación previa del Presidente. Estas atribuciones también se pueden interpretar en el sentido de que las facultades del Consejo de Salubridad General deben ejercerse en situaciones de emergencia y, por tanto, que no excluyen ni rebasan las facultades del Congreso y del Presidente para legislar sobre lo relativo a la prevención y control de la contaminación y para proveer las estructuras administrativas que deban actuar sobre esa materia, respectivamente. Finalmente, la reforma de mérito, tuvo un carácter centralizador, a pesar de que esta tendencia no es la que priva en la actualidad en el país.

Asimismo, después de varias reformas al citado artículo, se incorporó al texto del artículo 73, la fracción XXIX-G, misma que estatuye que:

El Congreso tiene facultad:

XXIX-G.-“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”

ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL

En diciembre de 1982 se hicieron nuevas reformas a la Constitución: Estas tuvieron por objeto incorporar a la Constitución de manera explícita, el concepto de protección del ambiente en su conjunto, a través de la expresión “**cuidado del medio ambiente**”.

Con tales reformas, el texto de ese artículo fue modificado, en cuanto a la economía del país, para incluir: “ ***...apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas 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***”.

Entre los puntos de interés en estas modificaciones están, por ejemplo, el hecho de que se ponga el interés público y la conservación de los recursos productivos por encima de los intereses particulares de las empresas,

así como el hecho de que, por primera vez, se incorpore a la Constitución las palabras “*medio ambiente*”, al tiempo que se le considera por separado de los recursos productivos y se le da rango constitucional a su cuidado.

Las ideas de este artículo 25 modificado están vinculadas con las que se expresan en el artículo 27, pero su ámbito es algo distinto, pues el artículo 25 se refiere a las actividades de las empresas. Esta nueva relación está también vinculada con el artículo 5°, que consagra la libertad económica, pero señala que puede ser objeto de restricciones, restricciones que se encuentran contenidas en el párrafo sexto del artículo referido, aunque este fundamento se encontraba ya previsto en el artículo 5° constitucional desde 1917.

Cabe hacer mención, que aunque a primera vista podría pensarse que el artículo 25 reitera lo establecido en el artículo 27, de hecho es más amplio, por que se refiere a los recursos productivos en general y no sólo a los recursos naturales susceptibles de apropiación, al tiempo que no sólo se refiere a la conservación de dichos recursos, sino a la del ambiente en general. Esta reforma es, por lo tanto, la primera que introduce en la Constitución conceptos ambientales básicos.

Las limitaciones más importantes de este artículo son, por una parte, que se refiere a los sectores social y privado, sin mencionar al sector público y, por otra, que no sólo considera la degradación del ambiente que

puede deberse al uso de los recursos productivos, pero no así todas las demás causas posibles de dicha degradación, por ejemplo, la contaminación atmosférica en las ciudades y la contaminación de las aguas causada por las descargas directas de aguas residuales a los cuerpos de aguas superficiales.

ARTÍCULO 5° CONSTITUCIONAL

Este precepto constitucional, se refiere a la libertad económica y señala que su ejercicio podrá limitarse “**cuando se ofendan los derechos de la sociedad**”. En un sentido amplio, y tomando en cuenta lo ya discutido sobre los artículos 25,27 y 73, es evidente que una de las causas posibles de esta limitación puede ser cuando se produzca o se pueda producir daño al ambiente, en tal razón, este artículo es reforzado y ampliado por el artículo 25.

ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL

Este artículo forma parte del Título Primero, Capítulo Primero de las Garantías Individuales, y establece el derecho de toda persona a la protección de la salud; especifica que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a la salud y establecerá las modalidades de colaboración entre los estados y la Federación para dichos fines.

1.5. CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL.

Las dimensiones de la protección del ambiente hacia el siglo XXI y el nuevo milenio son incalculables. Por ello la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente general constituyen materia de estudio que preocupa grandemente a los especialistas desde hace aproximadamente veinte años, lo que ha permitido el nacimiento del Derecho Ambiental como una rama del Derecho.

El Derecho Ambiental es, en un sentido, una nueva rama del Derecho que, por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias. En otro sentido, también es una nueva rama interdisciplinaria del Derecho. Así, por su carácter sistemático y tutelar de los intereses, se halla en íntima relación con el Derecho Público, tanto por lo administrativo, como por lo sancionador, sin embargo por su énfasis preventivo y reparador de los daños particulares, constituye un capítulo importante del Derecho Privado. Por otra parte, por su vocación redistributiva se relaciona con el aspecto económico del Derecho y por su carácter supranacional compromete principios del Derecho Internacional, en razón de que la cuestión ambiental está impregnada de una fuerte problemática, que requiere soluciones a escala internacional.

Es necesario aclarar que el Derecho Ambiental no viene a reemplazar los antiguos derechos agrarios, mineros o de aguas, sino que se dedica a estudiar las implicaciones jurídicas de las relaciones de todos los elementos entre sí y con el hombre, inverso con las otras ramas del Derecho, como el Constitucional, Civil o Penal.

Para comprender de una mejor manera el campo de estudio y aplicación del Derecho Ambiental, es necesario saber como lo define la doctrina, en esa virtud señalamos algunas de éstas definiciones.

El Derecho Ambiental es un campo de preceptos jurídicos de naturaleza multidisciplinaria, que tiene como cometido proteger y conservar los recursos naturales renovables y no renovables, las bellezas escénicas y el ambiente humano, establece políticas ambientales para actividades productivas y servicios, y previene y mitiga los riesgos y desastres naturales.

La Doctora María Luisa Pastore, lo define como: “ ***El conjunto de reglas que consagran formalmente las relaciones entre la sociedad y la naturaleza en ocasión al aprovechamiento, es decir, a la apropiación, a la transformación del medio.***”⁶

⁶ Pastore G.Ma. Luisa y otros. Trabajo inédito El Régimen de las Áreas de Administración Especial, para el curso de Derecho Ambiental Interamericano, pág. 8. Mérida, Venezuela, noviembre 21 de 1980.

Por otra parte Raquel Gutiérrez Nájera, lo conceptúa como: ***“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.”***⁷

Del mismo modo, también se le define como el conjunto de normas que regulan las relaciones de derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente libre de contaminación, o mejorarlo en caso de estar afectado.

Es conveniente aclarar que, en cuanto al contenido material del concepto de lo ambiental y, por ende, del derecho que lo regula, se han planteado dos posiciones extremas y una intermedia. La primera, excesivamente amplia, donde prácticamente todo es ambiente.

En la posición opuesta, se hallan quienes, con un afán de mayor precisión, circunscriben demasiado la problemática ambiental al ámbito de los bienes comunes, es decir, el agua, el aire y los procesos de contaminación que los afecta. La posición intermedia, por último, establece que el objeto material del ambiente comprende tres aspectos: a) los recursos naturales y su uso; b) los accidentes naturales; y c) la problemática de los asentamientos humanos.

⁷ Nájera, Op.Cit. pág. 164.

De lo anterior se concluye que, el derecho ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto regula las relaciones del hombre en su entorno y no de los sujetos privados entre sí, por consecuencia su naturaleza es de carácter administrativo.

1.6.CONCLUSIONES.

1.- El Derecho Ambiental es tan antiguo como las primeras organizaciones de grupos humanos, pues en todos los casos, estos grupos concedían un lugar primordial a sus relaciones con la naturaleza.

2.- El desarrollo industrial trajo consigo un efecto adverso, ya que la propiedad privada y las ganancias a corto plazo estuvieron siempre por encima de la protección de la naturaleza y del equilibrio ecológico.

3.- Las estrategias de conservación más antiguas que se implementaron, tuvieron su origen precisamente en Estados Unidos de Norteamérica, a partir de su incremento demográfico, económico e industrial.

4.- El llamado para proteger el ambiente y la búsqueda de una relación armónica sociedad-naturaleza surgió en los países industrializados en los años setenta.

5.- Después de los años setenta, el derecho ambiental ha tenido un desarrollo importante en los países industrializados

6.- La Conferencia de Estocolmo estimuló la elaboración de un amplio número de tratados internacionales.

7.- La Conferencia de Río marcó una nueva etapa de elaboración de tratados y programas de acción.

8.- Los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social y lo introdujeron en el artículo 27° de nuestra norma fundamental.

9.- Las disposiciones jurídicas tendientes a la protección del ambiente en México, datan de hace veinte años, por lo que, es el país que tiene la legislación ambiental más reciente del continente; la cual consta de 194 artículos.

10.- La legislación ambiental mexicana se empezó a desarrollar a partir de 1971, año en el cual se publicó la **Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental**, sin embargo, en el año de 1982 la **Ley Federal de Protección al Ambiente** deja sin efectos a su antecesora, incorporando a su texto elementos que permitieran una armonía entre las actividades del hombre y el medio ambiente.

11.- En 1983, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y, como parte de ella, la Subsecretaría de Ecología, a la cual se le asignó la responsabilidad de aplicar la nueva Ley.

12.- En 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ordenamiento jurídico que actualmente rige las acciones gubernamentales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el país.

13.- Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos directamente relacionados con la legislación ambiental son los artículos 4º, 5º, 25, 27, y 73.

14.- El Derecho Ambiental es, en un sentido, una nueva rama del Derecho que, por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias.

15.- El derecho ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto regula las relaciones del hombre en su entorno y no de los sujetos privados entre sí, por consecuencia su naturaleza es de carácter administrativo.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE.

2.1.GENERALIDADES.

En este segundo capítulo de nuestra investigación consideramos prudente hacer referencia al marco conceptual de la Administración Pública Federal del Ambiente, dado la complejidad del tema y las acciones del Estado tendientes a la búsqueda y conciliación del hombre con la naturaleza.

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

El Maestro Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años «a.C.», existió un Manual de organización y gobierno, en Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas.

En efecto, en las relaciones entre los particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones. El fundamento constitucional de esta relación Estado-particulares, se encuentra en el artículo 90 constitucional, que dispone que la ***“Administración Pública Federal será centralizada y 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 entidades 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.”¹⁰

2.2. ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México,

¹⁰ Acervo Jurídico V3 Copyright, LEER, Derechos reservados CPEUM-90.

contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial.

Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del Virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

Al lado del Virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del Virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el Rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias.

Asimismo, existían administraciones locales a dos niveles:

a).- Provincial y Distrital, en el que participaban los Gobernadores de reinos y provincias, al igual que los Corregidores y Alcaldes Mayores.

b).- Local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional, el emperador Iturbide organiza la Administración Pública en cuatro grandes Secretarías de Estado:

- a).- Relaciones Exteriores e Internas;
- b).- Justicia y Negocios Eclesiásticos;
- c).- Guerra y Marina, y,
- d).- Hacienda.

Aunado a lo anterior, las distintas situaciones y regímenes políticos que imperaron en nuestro país a lo largo del siglo XIX, afectaron la organización y atribuciones de la Administración Pública, que conoció cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

Sin embargo, no fue sino hasta el triunfo de la Revolución mexicana y bajo el imperio de la Constitución Política de 1917, que el Estado mexicano adoptó un régimen claramente intervencionista, como se observa del contenido de los artículos 3º, 27 y 123 constitucionales, mediante los cuales se comprometió por vez primera a proteger y promover las condiciones de vida de la población.

Bajo este esquema constitucional, impuso a la Administración Pública, encabezada por el presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales, de ahí que, el 31 de diciembre de 1917 se publicará la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre

de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.3.CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos, sin embargo, con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

De igual forma, la Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es decir, a proveer por medio

de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

El maestro Serra Rojas, define a la Administración Pública Federal como: ***“una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales que tiene a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.”***¹¹

La Administración Pública tiene su fundamento en los artículos 69 y 90 de la Constitución, el primero de ellos menciona que: “...a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo 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 artículo 90 textualmente alude que: “La Administración Pública Federal será centralizada conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de 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 paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal

¹¹ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1987. pág. 80.

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.”¹²

Debemos señalar, que acerca de la noción de Administración Pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos:

1.- El enfoque formal, según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

2.- El enfoque material, que considera a la Administración Pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su

¹² www.OrdenJuridico.gob.mx/ Constitución.

acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Por su parte, Acosta Romero afirma que ***"la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos"***¹³.

2.4.NATURALEZA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE.

Como hemos precisado anteriormente, la Administración Pública Federal, tiene su fundamento en los artículos 69 y 90 de la Constitución General de la República, en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación.

¹³ Desarrollo Jurídico, Derechos reservados, Copyright 2000,DJ2k-115.

Ahora bien, refiriéndonos a la Administración Pública del Ambiente, dada la complejidad del tema y las acciones del Estado tendientes a la búsqueda de la conciliación del hombre con la naturaleza, y dado que el medio ambiente esta representado por el medio en el cual se desarrolla la vida, su fundamento jurídico es asumido en forma directa e indirecta por nuestra Constitución, a través de sus artículos 4°,25,27,28,115,73 fracción XXIX-G, y por una diversidad de leyes sectoriales que protegen nuestro habitat, entre las cuales por su puesto, encontramos la **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

2.5. ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AMBIENTE.

Para entender de una mejor manera las atribuciones de la administración Pública Federal del Ambiente en nuestro país, debemos partir de la secretaría cabeza del sector.

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del Gobierno Federal para enfrentar los problemas ambientales de desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la

Secretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Lo anterior se debe, a que, como lo señala el Maestro Narciso Sánchez Gómez, en su obra *Derecho Ambiental*: ***“...que la Constitución Política Federal, es la fuente primogenia del Derecho Ambiental mexicano, pues de ella derivan el derecho a la protección a la salud, como una garantía individual y social que pretenda preservar y acrecentar la formación integral de la personalidad humana en sus aspectos físico y mental.”***¹⁴

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de Desarrollo Nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del Estado en la economía, que incluía la protección de un mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previno los efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

¹⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México 2001,p.12.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En ese mismo año se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país y en ese mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), misma que hasta la fecha ha sido la base de la política ambiental del país.

Sin embargo, en mayo de 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en cuyo reglamento interno, en su artículo 2º estableció que para el despacho de los asuntos de su competencia la SEDESOL, dicha dependencia contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Órganos Desconcentrados:

- Instituto Nacional de Ecología.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En diciembre de 1994, nuevamente se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear por primera vez una secretaría que se encargará exclusivamente de la protección y conservación del medio ambiente, y así nace la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se crea con la fusión de la Ex-Secretaría de Pesca (SEPESCA), su organismo desconcentrado Instituto Nacional de la Pesca (INP), las áreas de la Ex- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) relacionadas con los recursos naturales y las de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) relativas al medio ambiente así como cuatro organismos desconcentrados: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Instituto Nacional de Ecología (INE), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

El 30 de noviembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en su edición vespertina, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, entre otras, diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Pesca, en donde se modifican las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y como consecuencia se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hoy SEMARNAT.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada, dispone en su artículo 26°, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las distintas Secretarías de Estado, que conforman la administración pública centralizada, entre las que se encuentran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Marina, **la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, entre otras.

En ese orden, debemos señalar que una Secretaría de Estado, es un órgano administrativo centralizado, con competencia para atender los

Falta página

N° 46

4.- Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

5.- Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.

6.- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.

7.- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.

8.- Detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.

9.- Fomentar el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

10.- Incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.

11.- Desarrollar y fomentar la investigación aplicada para apoyar las actividades del Sector.

12.- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.



4.- Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

5.- Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.

6.- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.

7.- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.

8.- Detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.

9.- Fomentar el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

10.- Incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.

11.- Desarrollar y fomentar la investigación aplicada para apoyar las actividades del Sector.

12.- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.

13.- Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en material ambiental.

14.- Asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.

15.- Formular, conducir y evaluar la política nacional de medio ambiente y recursos naturales.

16.- Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

17.- Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.

18.- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.

19.- Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.

20.- Crear mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.

21.- Detener y revertir el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.

23.- Administrar racionalmente los recursos asignados al sector.

A efecto de entender de una mejor manera las atribuciones antes citadas, consideramos oportuno, definir algunos de los términos empleados en el ámbito del derecho ecológico, y que son necesarios para determinar cuáles son las atribuciones de la Secretaría de Estado, en cuestión, a saber:

Aprovechamiento sustentable: *La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.*

Biodiversidad: *La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte.*

Desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

Equilibrio Ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

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

Normas Oficiales Mexicanas: La ley no las define, pero se pueden entender como aquellas normas que permiten a la Autoridad establecer los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes a diferentes medios, y condiciones para su verificación.

En esa virtud, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado encaminada a la protección de los recursos naturales del país, que revierta su deterioro, y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país. Para ello debe establecer y aplicar los ordenamientos jurídicos en la materia, en coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, de los estados, de los municipios, y con la participación de los sectores social y privado.

Asimismo, la Secretaría, para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, contará con los órganos administrativos siguientes:

1.- Tres subsecretarías: la de Planeación y Política Ambiental; la de Gestión para la Protección Ambiental; y la de Fomento y Normatividad Ambiental, con las siguientes facultades generales:

1.1. Acordar con el Secretario, el despacho de asuntos primordiales de las unidades que coordinan.

1.2. Desempeñar las funciones y las comisiones que el Secretario les delegue o encomiende.

1.3. Vigilar el cumplimiento a los ordenamientos legales aplicables.

1.4. Dirigir, programar y coordinar las labores de las unidades administrativas a su cargo.

1.5. Nombrar, previo acuerdo con el Secretario y remover a los titulares de las direcciones generales que se les adscriban, en términos de la legislación aplicable.

1.6. Dictar las medidas necesarias par el mejoramiento del servicio administrativo.

1.7. Ordenar y garantizar que las unidades administrativas que les estén adscritas apliquen los lineamientos y criterios en materia de transparencia y acceso a la información, en términos de la legislación aplicable.

1.8. Proporcionar la información, datos y cooperación técnica que les requieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, cada una de las subsecretarías, tiene facultades en particular, entre las que se encuentran las siguientes:

El Subsecretario de Planeación y Política Ambiental tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

1.- Planear, coordinar e instrumentar las políticas y procesos, instrumentos y acciones que se requieran para la gestión de la Secretaría.

2.- Proponer al Secretario, la suscripción de acuerdos y convenios de cooperación y financiamiento internacional.

3.- Establecer mecanismos para promover inversiones extranjeras públicas y privadas en proyectos de desarrollo sustentable, etcétera.

Del mismo modo, el Subsecretario de Fomento y Normatividad tiene, las siguientes atribuciones:

1.- Proponer al Secretario, los procesos de materia regulatoria a cargo de la Secretaría.

2.- Expedir normas oficiales mexicanas correspondientes a las secretarías.

3.- Presidir los comités, subcomités y grupos de trabajo en los que se analicen y laboren las normas oficiales mexicanas competencia de la Secretaría., etcétera.

También, el Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental, goza entre otras de las siguientes atribuciones:

1.- Participar en el programa de descentralización de la Secretaría.

2.- Proponer al Secretario, mecanismos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, etcétera.

Cabe resaltar, que dichas subsecretarías son el motor central de la Secretaría, y que estas a su vez cuentan con el apoyo de seis órganos desconcentrados que son:

- **Delegaciones Federales.**- Son las organizaciones territoriales de la Secretaría, integradas con las delegaciones estatales y oficinas regionales, cuyo objetivo es el de difundir a la población los trámites e información especializada sobre la disposición de la riqueza natural y las posibilidades de su aprovechamiento y conservación en cada uno de los estados, así como proporcionar la información relacionada con los programas y proyectos establecidos por el sector medio ambiente en cada entidad federativa.

- **Coordinaciones Regionales.**-

- **Comisión Nacional del Agua (CNA).**- Es el órgano encargado de administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso.

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión se divide operativamente en tres grandes áreas:

1.- Oficinas Centrales.- Tiene su sede en la Ciudad de México y dentro de sus acciones principales se encontramos:

1.1. Apoyar a las Gerencias Regionales y Estatales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país.

1.2. Establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales,

1.3. Integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación,

1.4. Establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales.

2.- Gerencias Regionales.- Son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país. Las regiones y sus sedes son:

I. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).

II. Noroeste (Hermosillo, Sonora).

III. Pacífico Norte (Culiacán, Sinaloa).

IV. Balsas (Cuernavaca, Morelos).

- V. Pacífico Sur (Oaxaca, Oaxaca):
- VI. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).
- VII. Cuencas Centrales del Norte (Torreón, Coahuila).
- VIII. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).
- IX. Golfo Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).
- X. Golfo Centro (Jalapa, Veracruz).
- XI. Frontera Sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).
- XII. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).
- XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México, Distrito Federal).

Además, las Gerencias Regionales son el vínculo con los Gobernadores de las entidades donde se ubican.

3.- Gerencias Estatales, Tienen la importante labor de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden.

- **Instituto Nacional de Ecología (INE).**- Es el órgano desconcentrado de la SEMARNAT, que tiene a su cargo la investigación ambiental

aplicada, que desarrolla y promueve proyectos de cooperación científica que contribuyen a resolver los grandes problemas ambientales de México.

- **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).**- Es el principal órgano encargado de vigilar el cumplimiento y correcta aplicación de la legislación ambiental, desterrando la impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros principios de equidad y de justicia.

Entre los objetivos que persigue éste órgano encontramos los siguientes:

1.- Contener la destrucción de nuestros recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental.

2.- Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita.

3.- Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental.

4.- Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial, con criterio federalista.

5.-Construir una institución moderna y eficiente, bajo criterios de honestidad, transparencia y confiabilidad, transmitiendo así una nueva imagen a la sociedad.

En esa virtud, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, actúa también como un "OMBUDSMAN" especializado que puede emitir recomendaciones tanto a las autoridades de los tres niveles de gobierno como a los sectores social y privado, en aquellos caso en que carece de competencia para actuar como autoridad.

Es menester señalar que, la palabra OMBUDSMAN, es un vocablo sueco que significa representante, delegado o mandatario, y aun cuando no se trata de una institución regulada por el derecho positivo mexicano, es conveniente hacer referencia a la misma.

Sin embargo, resulta difícil elaborar un concepto general debido a los diversos matices que adquiere en las distintas legislaciones, pero de una manera aproximada podemos describir al OMBUDSMAN, como a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las

autoridades administrativas no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la resolución; y pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos, generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

- **Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).**- Es el órgano encargado de la administración de las Áreas Naturales Protegidas, es uno de los instrumentos básicos de la política de conservación de la biodiversidad, así como, también es responsable de instrumentar los Programas de Desarrollo Regional Sustentable.

Los titulares de los órganos administrativos referidos, son designados por el Secretario, a excepción del Instituto Nacional de Ecología, la Comisión Nacional del Agua y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Asimismo, la Secretaría cuenta con un órgano interno de control (OIC), el cual tiene que dar atención a los tres de los órganos desconcentrados en cuestión, (Instituto Nacional de Ecología (INE), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Bajo este esquema, el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT depende funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública en términos de lo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril del 2003, por lo que sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de acuerdo con las disposiciones, políticas, normas y lineamientos emitidos por dicha Secretaría.

Para el cumplimiento de sus fines el Órgano Interno de Control se conduce bajo los principios de integridad, objetividad, imparcialidad e independencia.

Es oportuno señalar que el objetivo que persigue dicho órgano, es el promover la mejora de los procesos administrativos y servicios públicos que

proporciona la institución; prevenir prácticas de corrupción que sean detectadas a través de auditorías, sancionar las conductas indebidas de los servidores públicos, así como, vigilar el correcto ejercicio de los recursos asignados a la dependencia.

En consecuencia, el órgano de Control Interno, tiene como objetivo:

- Abatir la corrupción en la Administración Pública Federal,
- La transparencia de su gestión y
- El desempeño honesto, eficaz y eficiente de las dependencias y entidades que lo conforman.

En esa virtud, es competencia de dicha Secretaría formular y conducir toda la política ambiental nacional, manteniendo el equilibrio ecológico en el país, en coordinación con el gobierno del Distrito Federal, los gobiernos estatales y los municipales.

2.6. CONCLUSIONES.

1.- La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo.

2.- En las relaciones entre los particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones.

3.- Durante la época Colonial, la administración estaba bajo el mando del Virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas.

4.- Con el triunfo de la Revolución mexicana y bajo el imperio de la Constitución Política de 1917, el Estado mexicano adoptó un régimen claramente intervencionista.

5.- El fundamento constitucional de esta relación Estado-particulares, se encuentra en 69 y 90 de la Constitución General de la República, en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación.

6.- El 31 de diciembre de 1917 se publicó la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

7.- La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es decir, a proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

8.- En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del Gobierno Federal, al instituirse la Secretaría para el mejoramiento del ambiente en la secretaría de Salubridad y Asistencia.

9.- En 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país y en ese mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

10.- En 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), misma que a la fecha ha sido la base de la política ambiental del país.

11.- En mayo de 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

12.- En diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear por primera vez una secretaría que

se encargará exclusivamente de la protección y conservación del medio ambiente, y así nace la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

13.- En noviembre 30 del año 2000, se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hoy SEMARNAT, al reformarse nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

14.- Las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se encuentran estipuladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

15.- Las atribuciones y facultades de la SEMANART, son realizadas a través de 3 subsecretarías, 2 Unidades Coordinadoras, 3 Coordinaciones Jurídicas, un Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, 16 Direcciones Generales y 5 órganos desconcentrados, además de sus Delegaciones Estatales.

ANEXO "A"



ANEXO "B"



ANEXO "C"

ORDEN DE PRELACIÓN DE LAS LEYES



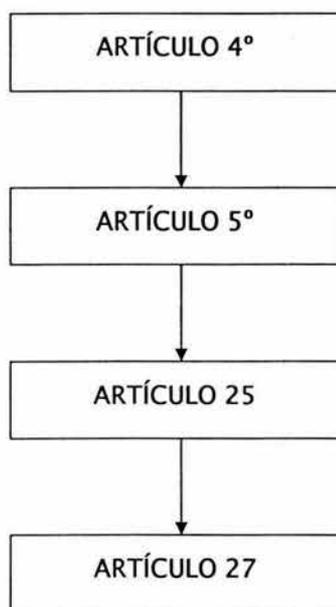
ANEXO "D"

PRINCIPALES ORDENAMIENTOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

- 1.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,
- 2.- Ley Federal de Caza,
- 3.- Ley Forestal,
- 4.- Ley de Pesca.
- 5.- Ley de Aguas Nacionales,
- 6.- Ley Agraria,
- 7.- Ley General de Asentamientos Humanos,
- 8.- Ley Federal del Mar,

ANEXO "E"

BASES CONSTITUCIONALES DEL MEDIO AMBIENTE



III. MARCO JURÍDICO REGULADOR DEL MEDIO AMBIENTE

III. MARCO JURÍDICO AMBIENTAL MEXICANO.

3.1.GENERALIDADES.

En este tercer capítulo de nuestra investigación, hemos considerado estudiar y analizar el ordenamiento jurídico que regula la protección y conservación del medio ambiente, así como su adecuada aplicación.

A lo largo de la historia jurídica de México, el marco regulador de la protección de los recursos naturales ha quedado disperso en múltiples y distintos ordenamientos, lo cual dificulta su seguimiento, su entendimiento y, aún más, su cumplimiento.

En la consolidación de una adecuada regulación del aprovechamiento de los recursos naturales y de protección del ambiente, está el medio a través del cual el Estado y la sociedad en su conjunto, encontrarán y propiciarán, en forma óptima, un uso racional y sustentable de los elementos que conforman el patrimonio natural de la Nación, en beneficio de sus habitantes y del país en general.

Para lograr el referido aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y procurar un equilibrio ecológico adecuado para el desarrollo humano se requiere, entre otras cosas, contar con lineamientos, mecanismos y procedimientos jurídico-administrativos claros y expeditos para el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, licencias, resoluciones de impacto ambiental y, en general, de todos aquellos actos de autoridad relacionados con el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, así como para su preservación, protección, restauración y desarrollo, los cuales deben estar debidamente previstos y sustentados en la legislación aplicable en la materia.

En la actualidad los instrumentos jurídicos para poder obtener una protección efectiva y adecuada del medio ambiente y de los elementos naturales, apenas comienzan a ser suficientes. Sin embargo, hay que reconocer que todavía existe un importante déficit de recursos humanos y financieros para el estudio y diseño de nuevos esquemas jurídicos que se ajusten más a las necesidades y realidades del país en materia ecológica y ambiental.

Entre los principales ordenamientos jurídicos relacionados con la protección del ambiente y la preservación y uso racional de los recursos naturales encontramos los siguientes:

1.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988; reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996.

2.- Ley Federal de Caza, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1952; reformada el día 31 de diciembre de 1981 y el día 13 de diciembre de 1996 mediante decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Penal para el D.F. en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

3.- Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de diciembre de 1992.

4.- Ley de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de junio de 1992.

5.- Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 1992.

6.- Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992; reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1993.

7.- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1993.

8.- **Ley Federal del Mar**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1986.

3.2. BASES CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Constitución Política de un país es de suma importancia para la existencia del mismo. La Carta Magna dicta la organización de un Estado, de una sociedad. Sin la existencia de una Constitución, el Estado no se podría conformar como tal.

En nuestro régimen, el pueblo hizo uso de su soberanía a través de sus representantes, al crear el órgano supremo que actualmente rige el sistema jurídico mexicano, como lo es la Constitución. Bajo este orden, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión.

En efecto, la Constitución sienta las bases jurídicas de la protección al ambiente, de ahí que cualquier estudio o análisis del derecho ambiental mexicano debe iniciarse con las disposiciones constitucionales que lo sustentan.

En nuestro Derecho interno, las disposiciones jurídicas de índole ambiental intentan, en teoría, equilibrar el desarrollo económico con la protección del ambiente, con el objetivo de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En la Constitución Política aprobada en 1917 se incorporó por primera vez el principio de la conservación de los recursos naturales, esto fue parte del gran cambio que sufrió nuestro país, con el triunfo de la Revolución y el derrocamiento de Porfirio Díaz, con el cual se eliminó definitivamente de la legislación del país, la idea de que la propiedad privada es un derecho absoluto, tal como estaba establecido en la Constitución Política de 1857, en el artículo 27 de dicha Constitución se establecía:

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización...”

Es evidente, que dentro de este precepto, no tenía cabida la protección de los recursos naturales, en contraste, el sistema de propiedad que establece la Constitución Política de 1917 se basa en la premisa de que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual se debió, a que en los constituyentes prevaleció el propósito de interpretar los deseos que habían impulsado a los revolucionarios para que en la legislación mexicana quedará establecido, de manera sólida e

inalterable, que sobre el derecho individual a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado.

Cabe resaltar cuáles son los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos directamente relacionados con la legislación ambiental, artículos que a continuación se enumeran: 4°, 5°, 25, 27, y 73.

ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El propósito fundamental de los constituyentes, fue que en la legislación mexicana quedara establecido como un principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.

Esto es, como quedó asentado en el artículo en análisis, en lo referente a que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público, por lo que en nuestra Constitución quedó explícita la función social de la propiedad privada. Es importante resaltar que, en este punto, nuestra Carta Magna se anticipó a las Constituciones de muchos otros países.

Los párrafos tercero y cuarto de este artículo otorgan a la nación el dominio inalienable e imprescriptible de todos los recursos naturales del suelo, el subsuelo, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los mares territoriales y patrimoniales, los ríos y lagos, las lagunas y los etéreos y, en general, la propiedad originaria de todas las tierras y aguas en su espacio geográfico y legal. Una conclusión inmediata de él es la obligación y el derecho que la Nación tiene de legislar y regular sobre el empleo y la protección de dichos recursos.

Otras ideas del párrafo tercero del artículo 27 constitucional están ligadas a las anteriores, por ejemplo, la disposición en virtud de la cual Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, en beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa la riqueza pública y cuidar de su conservación.

En términos actuales, este párrafo se traduce en el derecho de la Nación para asegurar la conservación de los recursos naturales y consagra la función social de la propiedad privada, pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La importancia ambiental de este principio es evidente, pues de él depende la potestad del Estado para exigir la limitación de ciertos atributos de la propiedad privada.

Imponer modalidades a la propiedad privada significa que ella esta condicionada a los intereses colectivos, a manera de no afectar u obstaculizar los derechos de estos últimos, por está razón se han instituido figuras jurídicas como la

expropiación, la requisición, la nacionalización, el decomiso de bienes, establecimiento de servidumbres, y un límite a la extensión de la propiedad sobre las tierras.

Tomando en cuenta la época en que se redactó este artículo, no puede menos que sorprender la claridad de la concepción ambiental que esta implícita en él y la amplitud de su ámbito, sobre todo si se recuerda que este tipo de conceptos se comenzaron a incorporar en las constituciones de otros países latinoamericanos hasta la década de los años sesenta.

Dice Raúl Brañes: "Que el texto original del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional se plasma en 1917, y se refiere a la idea de conservación de los recursos naturales, pues no obstante las adiciones y cambios que en distintos momentos se le han impreso hasta 1992, ha permanecido inalterable dicho espíritu... siendo ampliado en 1987 mediante sendas reformas a los artículos 27 y 73 Constitucionales, que incorporaron el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la facultad del Congreso de la Unión para establecer un sistema de concurrencia entre la Federación, los Estados y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, lo que implica el conocimiento de la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno existentes en México."¹⁵

¹⁵ Brañes, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México 2000, p.69.

Del texto anterior, concluimos que mientras el Constituyente de 1917, se limitó a la protección y conservación de los recursos naturales, los Congresos de 1987 y 1992, fueron más haya al incorporar a los textos de los artículos 27 y 73 constitucionales ***el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como la distribución de competencias entre los tres niveles de gobiernos existentes en México.***

Es evidente que, las ideas del párrafo tercero de este artículo sobre la distribución equitativa de los recursos naturales y su conservación están vinculadas entre sí, ya que, con frecuencia, al inequidad en la distribución acarrea el deterioro o la sobreexplotación de dichos recursos.

Así las cosas, el mencionado párrafo tercero del artículo 27 no sólo se limitó a establecer antes que otros países la concepción de la función social de la propiedad privada en general, sino que también incluyó con mayor anticipación reglas sobre la protección de los recursos naturales.

Asimismo, la idea de ***“conservación de los recursos”***, no se opone al ***“al aprovechamiento de dichos recursos”***, pues lo que se consagra en la Constitución es el derecho de la Nación de regular dicho aprovechamiento en beneficio social.

En esa virtud, podemos advertir la idea que en nuestra Nación, los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente, esto es, de tal modo que se permita su conservación.

Esta preocupación del Constituyente por la utilización racional de los recursos naturales se expresó también en la norma que impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales, contenida en el mismo párrafo tercero del artículo en estudio.

Sobre la naturaleza de estas medidas cabe recordar que la autorizada opinión de Andrés Molina Enríquez ha dicho que: “ ***son y tienen que ser medidas de administración, semejante a las que en idénticos casos y fuera de la acción de los tribunales, se dictaban en la época colonial.***”¹⁶

En esa época, no existía el concepto de desarrollo sostenible, tal como lo entendemos hoy. Sin embargo, lo cierto es que las ideas del Constituyente de 1917 que se acaban de reseñar postulaban un modelo de desarrollo similar, que se fundamentaba en la conservación de los recursos naturales y que promovía medidas para impedir su destrucción, a modo de permitir no sólo la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones presentes, sino también de las generaciones futuras.

¹⁶ Cit.Pos. Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 7ª. Reimpresión, p. 27.

ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL

En 1971, se incorporó por vez primera a la Constitución Política de nuestro país la idea de la prevención y control de la contaminación. Por lo mismo, es también la primera vez que se considera en ella el concepto de contaminación ambiental.

Sin embargo, la protección ambiental llega más allá del control y prevención de la contaminación, dado que debe incluirse la protección de los recursos naturales y su aprovechamiento racional, cuando este concepto se introdujo en nuestra Carta Magna, predominaba la percepción de que el mayor peligro para el ambiente, tenía que ver con los efectos nocivos derivados de la contaminación, idea que provenía de los países industrializados, en los cuales ese era el mayor problema ambiental en esa época.

Es por ello que se reformó el artículo 73 constitucional, ya que originalmente la fracción XVI del artículo en análisis, consideraba las siguientes facultades del Consejo de Salubridad General de la República:

1.- Dictar las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, las cuales deberían ser sancionadas por el Presidente de la república.

2.- Tener autoridad ejecutiva, por lo cual sus disposiciones deberían ser obedecidas por las autoridades administrativas del país, y

3.- Decidir sobre las medidas o campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana.

A pesar de la importancia de esta nueva función del Consejo de Salubridad, esta reforma tuvo varias omisiones y, al mismo tiempo, fue excesiva en algunos puntos.

En cuanto a las deficiencias, la principal es que no se da a la futura ley, el fundamento constitucional necesario. Si dicha reforma constitucional se hubiera limitado a otorgar al Congreso de la unión las facultades para legislar sobre la protección al ambiente hubiera sido adecuado pero, al otorgarle al Consejo de Salubridad las atribuciones para adoptar medidas de prevención y control de la contaminación, se presuponía que los únicos efectos adversos de ésta son los daños a la salud, por lo que quedo fuera de las bases constitucionales de la legislación cualquier otro tipo de daño. Otro problema asociado es la falta de una definición precisa sobre lo que debe considerarse "**Salubridad General de la República**" que aún prevalece, por lo que las acciones respectivas quedan en manos del Congreso de la Unión.

En lo referente a los excesos, el principal reside en la manera en que federalizó la prevención y control de la contaminación. Así, las materias de

salubridad que se incluyen en el artículo 73 son de competencia federal y, por lo mismo, la prevención y control de la contaminación, por el hecho de haber sido anexados a dicho artículo pasaron a ser en ese momento materia federal, por lo que, en principio, con esa reforma quedo fuera de las atribuciones de los Estados de la Unión la posibilidad de legislar sobre estos puntos.

A este respecto, el Maestro Felipe Tena señala. ***“corresponde al congreso de la unión federalizar las cuestiones de salubridad; pero al hacerlo, debe tener en cuenta, en primer lugar, que “ya están federalizados en la Constitución ciertos aspectos de salubridad, como son a los que se refiere la fracción XVI del artículo 73: epidemias de carácter grave, invasión de enfermedades exóticas en el país, ventas de sustancias enervantes...” (a las que ahora habría que añadir la contaminación ambiental). Los ordenamientos sobre salubridad que expida el congreso no pueden omitir estas materias, ya que quedaron federalizados por una voluntad superior a la suya”.***¹⁷

Del mismo modo, la reforma de 1971 también complicó la ambigua posición de este Consejo y, además, dejó la impresión de que era la única autoridad con competencia en materia de contaminación ambiental y su control. Las atribuciones del Consejo, por lo tanto, al parecer invadían el ámbito de los

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, Vigésima primera edición, 1985. p.383.

poderes Legislativo y Ejecutivo y establecían una situación irregular dentro de la Constitución.

Como se ha precisado, en apariencia, el Consejo dispone de facultades legislativas que puede ejercer sin aprobación previa del Congreso y ejecutivas que, conforme a la Ley, no requieren de la aprobación previa del Presidente. Estas atribuciones también se pueden interpretar en el sentido de que las facultades del Consejo de Salubridad General deben ejercerse en situaciones de emergencia y, por tanto, que no excluyen ni rebasan las facultades del Congreso y del Presidente para legislar sobre lo relativo a la prevención y control de la contaminación y para proveer las estructuras administrativas que deban actuar sobre esa materia, respectivamente. Finalmente, la reforma de mérito, tuvo un carácter centralizador, a pesar de que esta tendencia no es la que priva en la actualidad en el país.

Asimismo, después de varias reformas al citado artículo, se incorporó al texto del artículo 73, la fracción XXIX-G, misma que estatuye que:

El Congreso tiene facultad:

XXIX-G.-“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico,”

ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL

En diciembre de 1982, la administración que entró en funciones el día 1º, remitió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas que reformaban y adicionaba al artículo 25 constitucional.

En efecto, con base en esa iniciativa fue reformado totalmente el artículo 25 constitucional, para incorporar en ese precepto la idea de la rectoría estatal de la economía y otras relativas al funcionamiento de la economía mixta en el país, entre las que está la que ahora contiene el párrafo sexto del nuevo artículo 25, con el siguiente texto:

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas 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.”

Con tales reformas, el texto de ese artículo fue modificado, en cuanto a la economía del país, para incluir: ***“...apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas 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”.***

Estas tuvieron por objeto incorporar a la Constitución de manera explícita, el concepto de protección del ambiente en su conjunto, a través de la expresión ***“cuidado del medio ambiente”***.

Entre los puntos de interés en estas modificaciones están, por ejemplo, el hecho de que se ponga el interés público y la conservación de los recursos productivos por encima de los intereses particulares de las empresas, así como el hecho de que, por primera vez, se incorpore a la Constitución las palabras ***“medio ambiente”***, al tiempo que se le considera por separado de los recursos productivos y se le da rango constitucional a su cuidado.

Las ideas de este artículo 25 modificado están vinculadas con las que se expresan en el artículo 27, pero su ámbito es algo distinto, pues el artículo 25 se refiere a las actividades de las empresas. Esta nueva relación está también vinculada con el artículo 5°, que consagra la libertad económica, pero señala que puede ser objeto de restricciones, restricciones que se encuentran contenidas en el párrafo sexto del artículo referido, aunque este fundamento se encontraba ya previsto en el artículo 5° constitucional desde 1917.

Cabe hacer mención, que aunque a primera vista podría pensarse que el artículo 25 reitera lo establecido en el artículo 27, de hecho es más amplio, por que se refiere a los recursos productivos en general y no sólo a los recursos naturales susceptibles de apropiación, al tiempo que no sólo se refiere a la

conservación de dichos recursos, sino a la del ambiente en general. Esta reforma es, por lo tanto, la primera que introduce en la Constitución conceptos ambientales básicos.

Las limitaciones más importantes de este artículo son, por una parte, que se refiere a los sectores social y privado, sin mencionar al sector público y, por otra, que no sólo considera la degradación del ambiente que puede deberse al uso de los recursos productivos, pero no a todas las demás causas posibles de dicha degradación, por ejemplo, la contaminación atmosférica en las ciudades y la contaminación de las aguas causada por las descargas directas de aguas residuales a los cuerpos de aguas superficiales.

ARTÍCULO 5° CONSTITUCIONAL

Este precepto constitucional, se refiere a la libertad económica y señala que su ejercicio podrá limitarse “**cuando se ofendan los derechos de la sociedad**”. En un sentido amplio, y tomando en cuenta lo ya discutido sobre los artículos 25, 27 y 73, es evidente que una de las causas posibles de esta limitación puede ser cuando se produzca o se pueda producir daño al ambiente, en tal razón, este artículo es reforzado y ampliado por el artículo 25.

ARTÍCULO 4° CONSTITUCIONAL

Se trata de una garantía individual y social, que fue elevada a rango constitucional, por reformas y adiciones que se le imprimieron a dicho precepto, el 3 de febrero de 1983, siendo una tarea que debe atenderse en forma concurrente, por las tres esferas de gobierno.

En su primer párrafo, se desprende, que la protección y promoción del desarrollo de los recursos naturales debe hacerse mediante ley, esto es, ajustándose al principio de legalidad, tarea que queda a cargo de los sectores de la población, bajo la dirección , supervisión y control del Estado.

En su párrafo cuarto establece que: ***“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a la salud y establecerá las modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI el artículo 73 de esta Constitución”.***¹⁸

El quinto párrafo del artículo 4^º en cuestión, fue adicionado mediante publicación que se hizo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de

¹⁸ Acervo Jurídico V3 Copyright 2002, LEER, Todos los derechos reservados CPEUM-90

1999, estableciéndose como otra garantía individual, que: ***“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*** Para alcanzar dicho objetivo, es fundamental que, desde que es concebida, se le proteja, en el seno familiar, escolar, laboral, y en todos los lugares en los que se desenvuelve, actúa o cumple con sus obligaciones y ejercita sus derechos personales y sociales, la población en general debe quedar abrigado por un medio ambiente sano e idóneo para el debido desarrollo de su vida, en cualquiera de los sectores antes referidos.

3.3.ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.

En este punto se inicia el análisis de la protección del ambiente en su conjunto en la legislación federal que deriva de esas bases constitucionales.

De ahí, que comencemos con el estudio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente en su conjunto. Cabe señalar que la propia Ley, regula por separado ciertas actividades ambientales, sin embargo, dicha legislación se auxilia de otros ordenamientos jurídicos, para la debida regulación y protección del medio ambiente en nuestro país.

3.3.1.LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se dedica fundamentalmente a ampliar y especificar lo contenido en los artículos 27 y 73 constitucionales.

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 ese orden, el 28 de enero de 1988 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que entre otros objetos, define los principios de la política ecológica general y regula los instrumentos para su aplicación.

La ley en cuestión, fue creada por una iniciativa presidencial que obedeció a que en las últimas décadas, para responder a las nuevas necesidades sociales y al crecimiento poblacional se hizo énfasis en la diversificación de la economía, pero sin atender, en forma suficiente, la conservación de los recursos naturales y la protección al ambiente.

Esta Ley cuenta con seis títulos subdivididos en Capítulos y éstos, a su vez, en secciones; los cuales se resumen a continuación:

El Primer Título, se denomina “**Disposiciones Generales**” y posee cinco capítulos. El primero de ellos establece las “Normas Preliminares” que incluyen el objeto de la ley y las definiciones de los conceptos que en ella se manejan; el segundo se denomina “Concurrencia entre la Federación y Entidades Federativas y los Municipios” y sienta las bases de competencia de las autoridades en la aplicación de la ley; el tercero se refiere a las “Atribuciones de la Secretaría del ramo y su coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal”, el cuarto se dedica a la Política Ecológica”, en nueve secciones, que se mencionan en seguida:

La sección número uno se circunscribe a la “Planeación ecológica”, la segunda se refiere al “Ordenamiento Ecológico”, la tercera corresponde a los “Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo”, la cuarta trata la “Regulación ecológica de los asentamientos humanos”, la quinta se dedica a la “Evaluación del impacto ambiental”, la sexta, a las “Normas técnicas ecológicas”, la séptima a las “Medidas de protección de áreas naturales”, la octava a la “Investigación y educación ecológicas” y, la sección novena y última, a la “Información y vigilancia”, la “Biodiversidad”.

El Segundo Título, se denomina de las “Áreas naturales protegidas” y consta de tres capítulos. En el primer capítulo se establecen las “Categorías, declaratorias y ordenamientos de las áreas naturales protegidas” en dos secciones, la primera que marca los “Tipos y caracteres de las áreas naturales

protegidas” y la segunda que señala las “Declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas”. El tercer y último capítulo de este Título corresponde a la “Flora y fauna silvestres y acuáticas”.

El Tercer Título, corresponde al “Aprovechamiento racional de los elementos naturales”, tiene un total de tres capítulos de los cuales: el primero atañe al “Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos”, el tercero y último se dedica a los “Efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico”, la “Protección al Ambiente”.

El Cuarto Título, se circunscribe a la “Protección al ambiente”, su primer capítulo se dedica a la “Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos”, el capítulo tres se refiere a la “Prevención y control de la contaminación del suelo”, el cuarto capítulo se refiere a las “Actividades consideradas como riesgosas”, el quinto se dedica a los “Materiales y residuos peligrosos”, el capítulo número seis habla de la “Energía nuclear” y el séptimo y último capítulo desarrolla lo referente a “Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual”.

El Quinto Título, no posee capítulo alguno y abarca el importante tema de la “Participación Social” en las tareas de carácter ecológico.

El Sexto y último Título, de la Ley trata lo relativo a las “Medidas de control y de seguridad y sanciones” y contiene siete capítulos; el primero se refiere a la “Observancia de la ley”, el capítulo segundo corresponde a la “Inspección y vigilancia”, el tercero a las “Medidas de seguridad”, el cuarto a las “Sanciones administrativas”, el quinto capítulo aborda el importante tema del “Recurso de Inconformidad”, el sexto establece lo relativo a los “Delitos del orden federal” y el último capítulo de este título y de la Ley desarrolla lo referente a la “Denuncia popular”.

De lo anterior, podemos concluir que el fin de la LGEEPA, es regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, estableciendo los siguientes objetivos:

- 1.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.
- 2.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.
- 3.- La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente.
- 4.- La preservación y restauración de la biodiversidad.
- 5.- El establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.
- 6.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso 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.

7.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

8.- Garantizar la partición corresponsable de las personas, ya sea de manera individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente.

9.- Distribuye el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en términos de lo previsto por la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

10.- 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.

11.- Establecimiento de medidas y control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y aplicación de ésta Ley.

12.- Imposición de las sanciones administrativas y penales.

En consecuencia, podemos señalar que el objeto de la LGEEPA, es el propiciar el desarrollo sostenible, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente, en concordancia con las actividades económicas y el desarrollo del país.

3.3.2. LEY FEDERAL DE CAZA.

La protección de la fauna silvestre terrestre está regulada por la Ley Federal de Caza, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1952, la cual reemplazó a la Ley de Caza de 1940.

Esta Ley, tiene su fundamento constitucional, en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución, toda vez que, se ocupa de la conservación de un elemento natural susceptible de apropiación, esto es, todas las especies animales que subsisten libremente en el territorio nacional y que son propiedad de la Nación.

Lo anterior, no sólo ocurre en México; en efecto, en América Latina, la caza era reglamentada en los códigos civiles o administrativos, o en las leyes de policía, sin embargo, en muchos países, dichas regulaciones fueron sustituidas por leyes de caza.

La Ley en cuestión, tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio Nacional, regulando su aprovechamiento.

La Ley Federal de Caza, protege la fauna silvestre del territorio Nacional, la cual esta constituida por los animales que viven libremente y fuera del

control del hombre, sin embargo, para los efectos de esta Ley, también se consideran silvestres los animales domésticos que por abandono se vuelvan salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación por los medios autorizados en dicha ley y en su reglamento.

En ese orden, la protección de la fauna silvestre se regula por la Ley Federal referida, en cuyo contenido señala, que el Ejecutivo de la Unión, previo el estudio correspondiente establecerá las zonas de reservas nacionales y determinará las vedas temporales o indefinidas para obtener la reprobación, propagación, aclimatación o refugio de los animales silvestres, principalmente de especies en peligro de extinción. Esta facultad es ejercida mediante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De lo anterior concluimos que la Ley de mérito, se encarga de:

1.- La conservación, restauración, propagación, control, importación, movilización y alimentación de los animales silvestres.

2.- Declarar zonas de reservas nacionales y determinar las vedas, esta facultad es ejercida, justamente por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para tal efecto, ésta dependencia establece anualmente el correspondiente calendario.

3.3.3. LEY FORESTAL.

La primera Ley Forestal, que se emitió en nuestro país, fue en el año de 1926, sin embargo, con el desarrollo y evolución de la protección al ambiente en nuestro país, a la fecha el país ha contado con seis leyes forestales: Las Leyes Forestales de 1926,1942,1947,1960 y 1986 la cual fue reemplazada por una nueva ley el 22 de diciembre de 1992, la cual se encuentra vigente actualmente.

La presente Ley, es reglamentaria del artículo 27 constitucional, esto es, tiene su fundamento en dicho precepto constitucional, y por consiguiente, como las leyes señaladas, su fin es regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En esa virtud, el enfoque de la legislación forestal está dirigido, al desarrollo de un recurso económico, constituido por terrenos forestales o de vocación forestal y por la vegetación forestal que se desarrolla habitualmente en los terrenos forestales.

Para comprender de una mejor manera, el contenido, objeto y aplicación de la presente ley, debemos precisar que los **“recursos forestales”**, de acuerdo con la definición que proporciona la propia Ley Forestal, son: **“la**

vegetación forestal, natural, artificial o inducida, sus productos o residuos, así como los suelos de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal.”¹⁹

El Doctor Raúl Brañes en su obra *“Manual de derecho ambiental mexicano”*, señala que: ***“por recursos forestales cabe entender no sólo la vegetación forestal de carácter natural, que es aquella parte de la flora silvestre que se distingue por el dominio de especies arbóreas, arbustivas y crasas, sino además de la vegetación forestal de carácter artificial o inducida, así como sus productos o residuos e, incluso, los suelos de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal”.***²⁰

Cabe señalar, que dicha Ley, está estructurada por 58 artículos, en cuatro Títulos que tratan respectivamente, de las Disposiciones Generales; de la Administración y Manejo de los Recursos Forestales; del Fomento a la Actividad Forestal; y de las Visitas de Inspección, Auditorías Técnicas, Medidas de Seguridad e Infracciones.

En ese orden, la Ley señalada tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

¹⁹ Acervo Jurídico Op. Cit.

²⁰ Brañes, Op.Cit.p. 39.

En consecuencia, la Ley Forestal esta íntimamente relacionada con la Ley Agraria, ya que ésta tiene como fin, fomentar el desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás propietarios o poseedores de dichas tierras.

También la Ley en estudio, contiene las políticas forestales, criterios y disposiciones que deben observarse dentro del territorio Nacional, así como la política ambiental de carácter general establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La aplicación de la Ley en comento, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en términos de lo dispuesto por el artículo 32 BIS, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como al contenido del artículo 4° de la propia Ley Forestal.

Para la debida aplicación de la Ley, la Secretaría tendrá las siguientes atribuciones:

- 1.- Realizar y mantener actualizado el inventario forestal nacional;
- 2.- Determinar los criterios para caracterizar y delimitar los distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio nacional.
- 3.- Elaborar normas oficiales mexicanas en materia forestal, y vigilar su cumplimiento.

4.- Organizar y manejar el Registro Forestal Nacional.

5.- Autorizar el aprovechamiento de recursos forestales maderables y la forestación, así como evaluar y supervisar su manejo forestal e impacto ambiental.

6.- Supervisar, coordinar y ejecutar las acciones para la prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales;

7.- Celebrar, conforme a lo previsto en la presente ley, acuerdos y convenios en materia forestal, con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como con otras instituciones públicas y personas físicas o morales de los sectores social y privado;

8.- Autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales;

9.- Imponer medidas de seguridad y las sanciones que correspondan a las infracciones que se cometan en materia forestal así como denunciar los delitos en dicha materia a las autoridades competentes.

10.- Verificar el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven y requerir la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales.

En ese orden, podemos concluir, que la Ley Forestal, es el ordenamiento jurídico, encargado de regular el uso y aprovechamiento adecuado de las áreas forestales del territorio nacional, a fin de propiciar el desarrollo sustentable de los mismos, por lo que para su debido cumplimiento, impondrá sanciones y medidas de seguridad que correspondan a las infracciones que se cometan.

3.3.4. LEY DE PESCA.

El ordenamiento jurídico fundamental en materia de protección de la fauna y flora marinas, es la vigente Ley de Pesca, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 1992, que vino a sustituir a la Ley Federal de Pesca de 1986, la cual se encuentra complementada por un Reglamento publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

La Ley de Pesca es de orden público y reglamentaria del artículo 27 constitucional, en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

Cabe señalar, que a través de los años diversas dependencias del Ejecutivo Federal, se han encargado de regular, controlar, administrar y sancionar las actividades pesqueras realizadas en las aguas que se identifican como de propiedad nacional. En principio debemos mencionar que existió el departamento de Pesca, que posteriormente se transformó en la Secretaría de Pesca, la cual se sumó a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, sin embargo, a partir del 1° de diciembre del 2000, dichas tareas se encomendaron a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación., con las reformas y adiciones que se plasmaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que

fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre del año 2000, para entrar en vigor al día siguiente.

Consecuentemente, corresponde a la Secretaría de agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

En cuanto a la aplicación de la Ley en cuestión, debemos señalar que, es aplicable en las aguas de jurisdicción federal a que se refieren los párrafos quinto y octavo del artículo 27 constitucional y en las embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, al amparo de concesiones, permisos o autorizaciones que haya otorgado algún gobierno extranjero a México o a sus nacionales.

En ese orden, la Ley en estudio, establece:

1.- Las disposiciones legales necesarias para poder realizar las actividades pesqueras realizadas en aguas propiedad de la Nación, a excepción de los residentes de riberas y costas que efectúen la pesca de consumo doméstico.

2.- La duración de las concesiones y permisos, así como, los requisitos generales para la pesca deportivo-recreativa, y establece las formas de extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones.

3.- El procedimiento de Inspección y Vigilancia para el cumplimiento de la Ley, así como enumera las infracciones por su inobservancia.

4.- El procedimiento para interponer el recurso administrativo cuando el particular, ya sea persona física o moral, crea que las resoluciones de la autoridad correspondiente afecta sus intereses.

5.- Las formas de extinción de las concesiones, permisos y autorizaciones.

Finalmente, podemos concluir que la Ley de Pesca regula, controla, administra y sanciona las actividades pesqueras realizadas en las aguas que se identifican como de propiedad nacional, así como las sanciones e infracciones, para el caso de incumplimiento y violación a las disposiciones contenidas en dicha Ley.

3.3.5. LEY DE AGUAS NACIONALES.

Es importante señalar, la importancia que tiene la protección del agua, no sólo en México, sino en todo el planeta, debido al valor que tiene el agua para la vida.

La protección de las aguas tiene que ver, en primer lugar con el mantenimiento de las condiciones naturales que permiten el proceso de su renovación y en segundo lugar, con el uso racional del recurso.

El régimen de dominio de las aguas está regulado básicamente en la Constitución, que señala que ***la propiedad de las aguas que están dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, también atribuye a la Nación el dominio directo de las aguas que expresamente enumera para ese efecto.***

Asimismo, el artículo 27 de la Constitución establece, además, que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible y que la explotación, el uso o aprovechamiento de las mismas por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

En ese orden, para el año de 1972 entró en vigor la Ley Federal de Aguas, que desarrolló el régimen de dominio de las aguas establecido en la Constitución Política, por lo que, esta muy limitada, sin embargo, no fue hasta el 1° de diciembre de 1992, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la vigente Ley de Aguas Nacionales, que entro en vigor al día siguiente.

La Ley de Aguas Nacionales fue generada en el contexto del proceso de cambios iniciado en 1991 con las reformas al artículo 27 constitucional, y la expedición de la Ley Agraria y de la Ley Forestal.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por aguas nacionales **“las aguas propiedad de la Nación, en los términos del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**.

Es importante precisar, que la presente Ley, tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Podemos observar que se trata de un ordenamiento jurídico federal, que regula las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, previstas en el párrafo quinto del artículo del artículo 27 constitucional, como son: las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes, las que sirvan de límite al territorio nacional o de dos o más entidades federativas o que atraviesen su espacio físico o geográfico, las de los lagos, lagunas y esteros cuyos vasos, zonas y riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, las de los manantiales que broten

en las playas, zonas marítimas, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros o del subsuelo de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas.

En ese orden podemos advertir que la Ley referida, persigue un aprovechamiento racional del agua, la preservación de la calidad del agua, así como la prevención y control de la contaminación de la misma.

La Ley de Aguas Nacionales está integrada por 124 artículos, organizados en diez títulos, que tratan sucesivamente de las siguientes materias; disposiciones preliminares; administración del agua; programación hidráulica; derechos de uso o aprovechamiento de aguas nacionales, zonas reglamentadas, de veda o de reserva; usos del agua, prevención y control de la contaminación del agua; inversión de infraestructura hidráulica; bienes a cargo de la Comisión ; e infracciones, sanciones y recursos, sus disposiciones fueron reglamentadas en el año de 1994, en su respectivo Reglamento.

En consecuencia, las aguas nacionales, son bienes del dominio público del Estado, y como tal se equiparan a los del dominio directo del país, su regulación, administración y control está a cargo del gobierno federal, por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Por lo que, intervienen en su observancia y aplicación, la Secretaría del Medio Ambiente Y Recursos Naturales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como la de Marina.

De igual forma tiene suma importancia la Comisión Nacional del Agua, que es la encargada de dictar las políticas hidráulicas del país.

3.3.6.LEY AGRARIA.

La Ley Agraria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992, es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, y en consecuencia regula, la propiedad agraria.

La Ley Agraria fue expedida con base en las reformas introducidas al referido artículo 27 constitucional, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992.

Con esta reforma se transformó sustancialmente el régimen de la propiedad agraria instaurado en el país a partir de la histórica Ley de 1915, y en términos más generales en las actividades agrarias.

La Ley Agraria abrogó la Ley Federal de la Reforma Agraria hasta entonces vigente desde 1971, éste fue el último de los ordenamientos que se expidió para la consecución de los propósitos agrarios establecidos en el texto original del artículo 27 constitucional.

El artículo 2° de la Ley en cuestión, establece que el ejercicio de los derechos de propiedad agraria, **en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

La Ley Agraria, tiene como objeto fundamental el promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

La Ley Agraria contiene un conjunto de disposiciones de relevancia ambiental, como son las siguientes:

1.- El artículo 5° dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el **equilibrio ecológico**.

2.- El artículo 59, estatuye que es nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales.

3.- Asimismo el artículo 48 del ordenamiento en cuestión, señala por otra parte que, la posesión que habilita para adquirir los mismos derechos que un ejidatario sobre su parcela, no permite en ningún caso la adquisición de bosques y selvas, de acuerdo al contenido del artículo 48 de éste ordenamiento.

4.- La terminación del régimen ejidal implica la asignación en pleno dominio de las tierras ejidales a los ejidatarios, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales que deben pasar a propiedad de la Nación, como lo dispone el artículo 29 de dicha Ley.

5.- El artículo 66 dispone que la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización de los ejidos y su reserva de crecimiento deberán observar las normas técnicas que emita la SEDESOL.

6.- Los núcleos de población que cuentan con tierras ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras; pero esta prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la respectiva declaratoria. Así lo disponen los artículos 87 y 88 de la Ley.

7.- Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados por causas de utilidad pública tales como **la realización de acciones para el ordenamiento ecológico y para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros**, como lo contienen las fracciones II y III del artículo 93.

Asimismo, debemos señalar que corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como a los Tribunales Agrarios.

En ese orden, debemos señalar que los Tribunales Agrarios son los órganos federales, a los que corresponde, en términos de la fracción XIX del artículo 27, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.

Los Tribunales Agrarios se componen de:

- El Tribunal Superior Agrario; y
- Los tribunales unitarios agrarios.

Igualmente, para la correcta aplicación y observancia de la presente Ley, la Secretaría, está auxiliada por la Procuraduría Agraria, que es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de los ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas.

En ese orden, podemos concluir, que la Ley Agraria, es el ordenamiento jurídico encargado de regular la tenencia, aprovechamiento y destino de las tierras ejidales, así como de fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales y de promover su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el **equilibrio ecológico**.

3.3.6.LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

En 1976, se expidió la primera Ley General de Asentamientos Humanos, sufriendo reformas y adiciones, mismas que se publicaron el 21 de julio de 1993, en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe señalar que, el elemento más general del ambiente construido y respecto del cual giran los demás es el *“asentamiento humano”*.

Narciso Gómez Sánchez, en su obra *“Derecho Ambiental”*, lo define como: ***“ la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área física localizada, considerando dentro de la misma los recursos naturales y las áreas materiales que la integran”***²¹

La Ley referida, es de suma importancia, ya que dicha Ley, regula el elemento más general del ambiente construido ***“el asentamiento humano”*** y respecto del cual giran los demás; en virtud de que los asentamientos humanos modifican de un manera profunda el medio natural que influyen en el equilibrio ecológico de los ecosistemas.

²¹ Sánchez Gómez Narciso, *Derecho Ambiental*, México, 2001, p. 110.

Todo asentamiento humano urge, de un área natural de sustentación, que le proporcione los combustibles que utiliza, el agua necesaria para sus actividades y los alimentos necesarios de su población, pues a diferencia de los ecosistemas naturales, los asentamientos humanos no funcionan sobre la base de energía natural, ni generan los alimentos de sus habitantes, por el contrario, los asentamientos humanos son generadores de una importante cantidad de residuos que no siempre pueden reabsorber debidamente.

El crecimiento de la población y su distribución en el territorio nacional explican las características de los problemas de los asentamientos humanos. La excesiva concentración de la población en los grandes centros urbanos determina que éstos se presenten severas insuficiencias en materia de suelo, vivienda y servicios públicos.

En ese orden, el objeto de la Ley de mérito está estatuido en su artículo 1°, que establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Por lo que, dicha Ley fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El contenido de la Ley en estudio, se encuentra distribuido a lo largo de sus 60 artículos, organizados en nueve capítulos distribuidos de la siguiente manera: disposiciones generales, concurrencia y coordinación de autoridades, planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, conurbaciones, regulaciones a la propiedad en los centros de población, reservas territoriales, participación social, fomento al desarrollo urbano y control del desarrollo urbano.

La regulación de los asentamientos humanos tiene como propósito mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural mediante un conjunto de acciones que muestran la estrecha relación entre medio ambiente construido (acción del hombre) y medio ambiente natural.

Esta materia se encuentra normada en el artículo 3° de la LGAH, que a lo largo de 19 fracciones señala las acciones mediante las cuales el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de la vida de la población urbana y rural. Algunas de estas acciones se mencionan a continuación por su relación directa con importantes problemas ambientales del país.

1.- El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización. (fracción II).

2.- La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional (fracción III).

3.- El desarrollo sustentable de las regiones del país (fracción V).

4.- La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas (fracción VIII).

5.- La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (fracción XI).

6.- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población (fracción XII).

7.- La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos (fracción XIII).

8.- La preservación del patrimonio cultural de los centros de población (fracción XIV).

Cabe señalar que en virtud de las modificaciones introducidas en mayo de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la nueva Secretaría de Desarrollo Social quedó facultada para planear la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda.

3.3.8. LEY FEDERAL DEL MAR.

La protección de los ecosistemas marinos debe ser examinada primeramente desde la perspectiva de la Ley Federal del Mar, ordenamiento legal que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986, y es reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 constitucional, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas.

Esta Ley abrogó la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva. La Ley Federal del Mar está estructurada por dos Títulos que contienen disposiciones generales y reglas sobre las zonas marinas, respectivamente.

La Ley que se analiza, regula lo referente a las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, en las zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos.

Las zonas marinas mexicanas son, de acuerdo con la zona con la Ley de mérito, el mar territorial, las aguas marinas interiores, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las plataformas insulares, y cualquier otra permitida por el derecho internacional. En todas estas zonas, la nación ejerce los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias que la propia Ley establece.

En ese orden, la Ley Federal del Mar deja en claro la soberanía, jurisdicciones y competencias dentro de los límites de las respectivas zonas marinas y las ejerce respecto a:

- 1.- Las obras, islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas,
- 2.- Los recursos marinos vivos, inclusive su conservación y utilización,
- 3.- Los recursos marinos no vivos, inclusive su conservación y utilización,
- 4.- El aprovechamiento económico del mar, inclusive la utilización de minerales disueltos en sus aguas, la producción de energía eléctrica o térmica derivada de las mismas,
- 5.- La captación de energía solar en el mar,
- 6.- El desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, la promoción de la recreación y el turismo.

Además, la Ley Federal del Mar en un capítulo especial, dentro de las disposiciones generales, a la protección y preservación del medio marino, así como a la investigación científica marina. En ese sentido, dicha ley, establece que en el ejercicio de los poderes, derechos y competencias de la Nación dentro de las zonas marítimas mexicanas, se aplicarán la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Salud y sus respectivos reglamentos y la Ley de Aguas Nacionales, y las normas pertinentes del derecho internacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

En esa virtud, la Ley en cuestión, deja en claro que se aplicará en dichas zonas el derecho interno sobre la protección de los ecosistemas, así como el derecho internacional sobre la materia, que comprende entre otras normas las de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que se refieren a la protección y preservación del medio marino.

También abarca disposiciones de vocación jurídica internacional, al limitar las actividades en las zonas marinas de la Nación de los Estados extranjeros y sus nacionales.

Cabe señalar que, conforme a las modificaciones de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y salinas, así como regular la explotación de salinas ubicadas en terreno de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, lo anterior en términos del artículo 32 bis, fracción VIII.

Asimismo, la aplicación de las disposiciones de dicha ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias y unidades respectivas, como lo son Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Marina, Secretaría de Energía, Secretaría de Salud, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a efecto de que dentro de sus respectivas

atribuciones intervengan en la prevención y control de la contaminación del medio marino, así como la preservación y restauración del equilibrio de sus ecosistemas.

En consecuencia, corresponde al Ejecutivo Federal, la protección de las zonas marinas que se encuentra dentro del territorio nacional, a través de la Secretaría de Marina, y en términos de lo estatuido por la Ley referida, en coordinación y coadyuvancia con otras Secretarías de Estado y atendiendo a las normas del Derecho Marítimo internacional.

3.4. CONCLUSIONES.

1.- El marco jurídico regulador de la protección de los recursos naturales se encuentra disperso en múltiples y distintos ordenamientos, lo cual dificulta su seguimiento, su entendimiento y, aún más, su cumplimiento.

2.- Los instrumentos jurídicos para poder obtener una protección efectiva y adecuada del medio ambiente y de los elementos naturales, apenas comienzan a ser suficientes.

3.- Existe un importante déficit de recursos humanos y financieros para el estudio y diseño de nuevos esquemas jurídicos que se ajusten más a las necesidades y realidades del país en materia ecológica y ambiental.

4.- La Constitución sienta las bases jurídicas de la protección al ambiente.

5.- La fracción XXIX-G, del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso, para legislar en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico

6.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente en su conjunto.

7.- El artículo 27 no sólo se limitó a establecer antes que otros países la concepción de la función social de la propiedad privada en general, sino que también incluyó con mayor anticipación reglas sobre la protección de los recursos naturales.

8.- Corresponde al Ejecutivo Federal, la protección de las zonas marinas que se encuentra dentro del territorio nacional, a través de la Secretaría de Marina, y en términos de lo estatuido por la Ley referida, en coordinación y coadyuvancia con otras Secretarías de Estado y atendiendo a las normas del Derecho Marítimo Internacional.

9.- Corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y salinas.

10.- Los asentamientos humanos modifican de una manera profunda el medio natural que influyen en el equilibrio ecológico de los ecosistemas.

11.- Los principales ordenamientos jurídicos relacionados con la protección del ambiente y la preservación y uso racional de los recursos naturales son la Ley Federal de Caza, la Ley Forestal, la Ley de Pesca, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal del Mar.

**IV. EL DERECHO PROCESAL DEL MEDIO
AMBIENTE**

IV. EL DERECHO PROCESAL DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO.

4.1.GENERALIDADES.

En este cuarto capítulo consideramos importante definir el derecho procesal del medio ambiente en México; ante que autoridades se realiza dicho proceso, en qué consiste éste proceso y cuáles son las etapas de éste.

También estableceremos la diferencia entre proceso y procedimiento, y conoceremos cuáles son los procedimientos específicos del medio ambiente que estatuye la legislación ambiental mexicana y sus mecanismos.

Finalmente, abordaremos las bases Constitucionales que orientan y regulan la actividad jurisdiccional, esto es, las bases jurídicas para la organización de Tribunales y de los instrumentos procesales que asumen en su contenido la defensa y efectividad de los derechos fundamentales del hombre.

4.2. CONCEPTO DE DERECHO PROCESAL.

Para entrar propiamente al estudio del Derecho Procesal, es importante definir dos términos que suelen utilizarse como sinónimos pero que sin embargo, presentan importantes diferencias; estos son: *proceso* y *procedimiento*.

Entendemos por ***procedimiento*** a la composición externa, formal, del desarrollo del proceso o de una etapa de este, pero no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos del proceso, ni la finalidad compositiva de este; y el ***proceso*** es la suma de actos por medio de los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica.

Luis Dorantes Tamayo, señala: “desde el punto de vista jurídico-procesal, podemos definir al proceso como ***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***”.²³

²³ Dorantes Tamayo, Luis, Elementos de la Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 1990, p.219.

De lo anterior se concluye que todo proceso implica un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso.

Asimismo, Cipriano Gómez Lara define al proceso como: **"un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo"**.²⁴

El Maestro Carnelutti, define al Derecho Procesal como: **"el conjunto de normas jurídicas que establecen los requisitos y efectos del proceso, es decir, la reglamentación que se hace del proceso."**²⁵

Gutiérrez Nájera, lo conceptúa como: **"un conjunto unitario y sistematizado comprendido por todas aquellas normas que establecen las reglas a seguir dentro del proceso y los órganos gubernamentales y particulares que intervienen en él"**.²⁶

El Maestro Briceño Sierra afirma que: **"es una manifestación institucional, por que las reglas públicas trascienden a las relaciones**

²⁴ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial HARLA, México 1990, p.132.

²⁵ Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 2000, p.245.

²⁶ Nájera Gutiérrez, Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, México, 2001, p.368

privadas y éstas revierten en aquellas indefinidamente a lo largo de la serie".²⁷

Asimismo, Guillermo Cabanellas, conceptúa al proceso como: ***“una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuáles se verifica el ejercicio de la jurisdicción.”²⁸***

En esa virtud, el proceso es una entidad jurídica compleja, caracterizada por la pluralidad de sus elementos estrechamente coordinados entre sí, cuyo objeto es el litigio planteado por las dos partes, constituido tanto por la reclamación formulada por la parte actora o acusadora, como por la defensa o excepción hecha valer por la parte demandada o inculpada; en ambos casos con sus respectivos fundamentos de hecho y de derecho, cuya finalidad es dar solución al litigio planteado entre las partes.

En consecuencia, al Derecho Procesal se le considera, en razón de su esencia, derecho instrumental, toda vez que resuelve directamente los conflictos de intereses, y establece los órganos y procedimientos para resolverlos.

²⁷ Diccionario Jurídico 2000, Copyright 2000, DJ2K-1.

²⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, Editorial Heliasta S.A., Buenos Aires Argentina p.439.

Finalmente, podemos concluir que el Derecho Procesal, ***es el conjunto de normas que ordenan el proceso, regula la competencia del órgano público que actúa en él, la capacidad de las partes, y establece los requisitos, forma y eficacia de los actos procesales, los efectos de la cosa juzgada y las condiciones para la ejecución de la sentencia.***

Del mismo modo, el Derecho Procesal en general, sin importar su naturaleza, esto es, si es Civil, Penal, Familiar, Mercantil, Laboral o Administrativo, tiene las siguientes características:

a).- El Derecho Procesal forma parte del Derecho Público, toda vez que reglamenta la actividad de un órgano del Estado (Poder Judicial) y su finalidad es de interés público.

b).- En su gran mayoría, las normas que lo integran son de carácter instrumental y no sustancial,

c).- Sus normas forman parte del Derecho Público, por lo que son absolutas y no de carácter dispositivo (sujetas a la voluntad de las partes),

d).- El Derecho Procesal está íntimamente relacionado con el Derecho Constitucional (artículos 13, 14, 16, 17, 20 y 21) que aporta los principios rectores del procedimiento,

e).- La finalidad del Derecho Procesal es la composición de conflictos e intereses surgidos previos al juicio, incluyendo aquellos posibles conflictos procesales y,

f).- El Derecho Procesal es formalista, en el sentido de que establece las ritualidades del procedimiento.

Consecuentemente, el Derecho Procesal, fija las normas para el desarrollo del proceso, y establece los requisitos, forma y eficacia de los actos procesales.

4.3. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO.

El espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es brindar a todos, sin distinción, el derecho a vivir bajo el amparo de las leyes y la protección legítima de las autoridades, esto deriva en las llamadas ***Garantías Constitucionales***.

Para entrar al estudio del tema más propiamente, consideramos importante definir el término "***garantía***", el cual proviene del vocablo anglosajón

“*warranty*”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. Jurídicamente, el término “*garantía*” se originó en el derecho privado.

Sin embargo, en el derecho público, según afirmación de Sánchez Viamonte, la palabra garantía como Institución Jurídica, es creación francesa y de ellos la tomaron los demás pueblos en cuyas legislaciones aparece desde mitad del siglo XIX.

Don Isidro Montiel y Duarte, señala que “*...todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales*”.²⁹

Asimismo, las garantías individuales según la postura ideológica acogida en las Constituciones que presidieron a nuestro país durante el siglo pasado, se apreciaron en términos generales, como medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre.

²⁹ Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1981, p.160.

En esa virtud, podemos clasificar en términos generales a las garantías individuales básicamente por dos criterios fundamentales:

1.- El que parte del punto de vista formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual,

2.- El que toma en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que da la relación gobernado-gobernante.

En consecuencia, podemos decir que las garantías individuales se clasifican en: **garantía de igualdad, garantía de libertad, garantía de propiedad y garantía de seguridad jurídica.**

El Maestro Ignacio Burgoa, en su obra *Las Garantías Individuales*, refiere que el concepto de garantía individual se integra mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

“ 1.- *Relación Jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el estado y sus autoridades (sujetos pasivos).*”

2.- Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).

3.- Obligación correlativa a cargo del estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4.- Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental. (fuente).³⁰

No obstante ello, al término garantía, referido al derecho constitucional, se le ha dado diversos significados, entre los cuales podemos destacar, siguiendo el pensamiento de Fix-Zamudio, los que a continuación se citan.

a).- En primer lugar se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución.

Tal es el significado que le ha dado nuestra carta magna vigente al enumerar y describir dichos derechos en sus primeros 29 artículos, integrantes del capítulo primero, título primero, de esa ley fundamental cuando los denomina como "**garantías individuales**".

³⁰ Burgoa, Op. Cit. P.185.

b).- En segundo lugar, podemos traer a colación las ideas de Carl Schmitt sobre el particular, ya que para este autor las garantías constitucionales son aquellos derechos que sin ser estrictamente constitucionales, por no referirse a la estructura fundamental del Estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor; tal sería el caso de nuestro artículo 123 constitucional.

c).- Finalmente, se ha identificado el termino garantía constitucional con el concepto de defensa de la Constitución, es decir, englobando tanto a los medios preventivos como a los represivos.

Sin embargo, en el derecho constitucional mexicano podemos encontrar diversas garantías constitucionales en el sentido técnico-jurídico reguladas de manera dispersa por dicho ordenamiento.

Al respecto el jurista Héctor Fix-Zamudio nos dice que son cuatro las garantías constitucionales consagradas por la ley suprema de 1917, estas son:

a).- El juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios de la federación regulado por los artículos 108 y 111 a 113 de la Constitución;

b).- Las controversias constitucionales que menciona el artículo 105 de nuestra Constitución Política, es decir, los litigios que surjan entre los poderes

de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, entre dos o más Estados y entre estos y la federación, mismas que deben ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia,

c).- El juicio de amparo que contemplan los artículos 103 a 107 constitucionales, y

d).- Los procedimientos a que hacen alusión los párrafos tercero y cuarto del artículo 97 constitucional; el tercero se refiere a la investigación de algún hecho que constituya la violación de alguna garantía individual, mientras que el cuarto habla de violación al voto público poniéndose en duda la legalidad de todo el procedimiento electoral para integrar alguno de los poderes federales; en ambos casos la Suprema Corte de Justicia no tiene poderes decisorios, sino únicamente de informar a los "órganos competentes".

El profesor Octavio A. Hernández considera que a estas cuatro garantías constitucionales hay que agregar una quinta que es la contenida en el artículo 29 constitucional, o sea el llamado procedimiento de suspensión de garantías individuales, toda vez que el mismo sirve para hacer frente, de manera rápida y fácil, a cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

De igual forma el constitucionalista Jorge Carpizo señala que debe dársele el calificativo de garantía constitucional a las facultades otorgadas al Senado por las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional relativo a la

desaparición de poderes en un Estado y a las controversias políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, cuando alguno de ellos lo plantee o se hubiere interrumpido el orden constitucional, para lo cual, en ambos casos, el Senado de la República resuelve la controversia.

En ese orden, resulta evidente que de todas las garantías constitucionales que contempla nuestro derecho, el juicio de amparo ocupa un primerísimo lugar por su eficacia, magnitud y arraigo popular. Sin embargo, el juicio de amparo ha rebasado enormemente el carácter de control constitucional para convertirse fundamentalmente en control de legalidad.

4.3.1. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO.

Una vez que hemos abordado a las garantías individuales de manera general, consideramos oportuno precisar las bases Constitucionales que regulan la actividad jurisdiccional, es decir las bases jurídicas para la organización de Tribunales y de los instrumentos de éstos.

Nuestra Constitución garantiza la protección de la persona, la familia y las propiedades, por lo que, su espíritu es brindar a todos, sin distinción, el derecho a vivir bajo el amparo de las leyes y la protección legítima de las autoridades, esto deriva las llamadas Garantías de Seguridad Jurídica, garantías a las cuáles precisamente nos avocaremos en el presente capítulo.

Para ello, es preciso abordar los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, y que son la columna vertebral del proceso en nuestro país. No es casualidad que sean el fundamento más invocado en las demandas de amparo, interpuestas por los gobernados.

a).- Artículo 14 Constitucional.- Este precepto constitucional, es de suma importancia, dado que, en él se contienen cuatro garantías individuales fundamentales que como son:

1.-La irretroactividad legal.- Esta garantía se encuentra contenida en su párrafo primero, que señala que ***a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.***

La prohibición de dar efectos retroactivos a la leyes se dirige tanto al legislador, como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución. El efecto de retroactividad se refiere, a que las leyes únicamente pueden ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia, ya que, su aplicación a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería irretroactividad.

2.- La audiencia.- Esta garantía se contiene en el párrafo segundo del artículo de mérito, que estatuye que ***nadie puede ser privado de la vida, de***

la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La garantía de audiencia, es el derecho que se otorga a toda persona para que previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos o posesiones se le dé la oportunidad de defenderse.

Como se aprecia, dicha garantía, esta integrada a su vez por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica:

2.1. La que de que en contra de toda persona a quién se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados, por dicha disposición constitucional, sea mediante juicio.

2.2. Que tal juicio se efectúe ante tribunales previamente establecidos.

2.3. Que en tal juicio, se observen las formalidades esenciales del procedimiento

2.4. Que la sentencia respectiva se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho que hubiere dado motivo al juicio.

Sin embargo, el concepto **“juicio”**, no siempre supone un verdadero conflicto jurídico, que deba resolverse mediante una resolución judicial, ya que,

basta que en un procedimiento en que se pretenda privar de algún bien jurídico a la persona, ésta tenga oportunidad de oponerse a dicho acto de autoridad o a las pretensiones del particular que trate de obtenerlo a su favor.

En consecuencia, dicho procedimiento debe establecerse legalmente como medio de defensa, previamente a que se realice en su perjuicio el acto privativo, a efecto de brindarle la oportunidad de defensa, justamente, consagrada en la garantía de audiencia referida.

A tal efecto, consideramos oportuno precisar en que el “ **acto de privación**”, es el acto de autoridad que se traduce en un menoscabo de la esfera jurídica del gobernado, es decir, la disminución de algún bien material o inmaterial, así como en el impedimento para ejercer un derecho, siempre que constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto.

No obstante lo anterior, consideramos oportuno señalar, que si bien es cierto generalmente los actos privativos de derechos o posesiones deben satisfacer la garantía de audiencia, existen diversos actos privativos a los que la propia Constitución, exceptúa del cumplimiento de dicha garantía, como son:

- La expropiación por causa de utilidad pública.

- La expulsión, por parte del Ejecutivo Federal de extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente.

- El ejercicio de la facultad económico-coactiva para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales, entre otras.

A pesar de, dichos actos privativos, están sujetos al cumplimiento de las demás garantías constitucionales, particularmente a la fundamentación y motivación legal prevista en el artículo 16 constitucional.

3.- La de legalidad en materia judicial.- La garantía de legalidad, alude a la prohibición de aplicar la ley por analogía y mayoría de razón, sin embargo, esto únicamente constituye los límites a la autoridad para la aplicación de la ley penal.

La legalidad en el ámbito civil, esta contenida en el cuarto párrafo del artículo constitucional en cuestión, que señala que ***“en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”***.

En esa virtud, a la falta de ley aplicable al caso se resuelve aplicando los principios generales del derecho.

En ese orden, los principios generales del derecho, tienen las siguientes funciones:

a).- Constituyen el fundamento de todo ordenamiento jurídico, es decir, son los principios rectores de un sistema jurídico determinado.

b).- Señalan los motivos y criterios de interpretación de las normas.

A continuación mencionamos algunos de los principios generales del derecho, a saber:

1.- El de contradicción, que opone el juzgar el deber de resolver las promociones que le formulen cualquiera de las partes.

2.- El de igualdad de las personas ante la ley y de las partes en el proceso.

3.- El que prohíbe sancionar dos veces a una persona por el mismo hecho (hon bis idem).

4.- El primero en tiempo es el primero en derecho.

5.- La ley posterior deroga la anterior.

6.- La prohibición de ser juez en causa propia.

Finalmente, cabe mencionar cuáles son los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, conforme al segundo párrafo del artículo 14 constitucional supracitado, dichos bienes son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

En conclusión, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, se compone de cuatro garantías específicas, que son: el juicio previo a la privación, que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, que en éste se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y que el hecho que motivare el juicio, se lleve a cabo por leyes vigentes con anterioridad.

b).- Artículo 16 Constitucional.- Esta garantía al igual que la anterior, reviste gran importancia en el sistema jurídico mexicano, ya que pone al gobernado a salvo de todo acto de autoridad que sea contrario a cualquier precepto que afecte su esfera jurídica. Por ello, sin exagerar, podemos afirmar que la protección que otorga dicho artículo, no se presenta en ningún sistema jurídico extranjero.

El primer párrafo del artículo en estudio, ordena textualmente: ***“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”***

De lo anterior se desprende, que éste precepto contiene las siguientes garantías de seguridad:

1.- Titularidad de la garantía consagrada en él.- El titular de ésta garantía es todo gobernado, es decir, todo sujeto que pueda ser afectado en su esfera jurídica por el acto de autoridad, entendiéndose por gobernado, el sujeto activo de la relación jurídica de supra a subordinación que lleva la garantía individual.

2.- Acto de autoridad condicionado.- Se refiere a la protección que otorga a los bienes jurídicamente tutelados como son la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, cuando éstos son afectados por la autoridad.

En esa virtud, dicho acto de autoridad debe derivar de:

- a).- Un mandamiento escrito.
- b).- Autoridad competente.
- c).- Que esté fundado y motivado en una ley.

El requerimiento de fundar legalmente todo acto de molestia, debe reunir las siguientes condiciones:

1.- Que el órgano del Estado del cual proviene el acto de molestia, este facultado expresamente en la norma jurídica.

2.- Que el propio acto se prevea en la norma.

3.- Que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones contenidas en las normas que lo rigen.

4.- Que el acto se derive de un mandamiento, en cuyo texto exprese los preceptos en que lo apoyan.

El segundo párrafo del artículo de mérito, literalmente establece: ***“No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.”***

Como se desprende de lo anterior, esta garantía se refiere a la privación de la libertad, ya sea por una orden de aprehensión o detención, no derivadas de una sentencia judicial, sin embargo, existen dos excepciones a esta garantía de seguridad jurídica:

1.- Flagrante delito a cualquier persona, dado que, la autoridad puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, con la obligación de ponerlos inmediatamente a disposición de la autoridad.

Consideramos oportuno, especificar que para estos efectos, entendemos por delito flagrante, todo hecho delictivo cuya ejecución es sorprendida en el momento de estarse realizando.

2.- Casos urgentes, por petición del Ministerio Público, sólo si cumplen:

a).- Que sea delito grave o calificado por la ley.

b).- Que exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia.

c).- Que por razón de la hora, lugar u otra circunstancia, el ministerio público, no puede asistir ante la autoridad judicial para solicitar la orden de aprehensión.

De igual forma, el artículo 16 constitucional, establece que:

a).- La orden judicial de cateo, solo la puede expedir la autoridad judicial, debe ser escrita y contendrá:

1.- El lugar que ha de inspeccionarse,

2.- Nombre o nombres de la o las personas que hayan de aprehenderse.

3.- Descripción de los objetos que se buscan.

4.- Levantamiento de acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o la autoridad.

b).- Visitas domiciliarias, solo la puede realizar la autoridad administrativa y debe cumplir las siguientes formalidades:

1.- Constar en mandamiento escrito.

2.- Ser emitida por autoridad competente.

3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena.

4.- Expresar el lugar que ha de inspeccionarse.

5.- Precisar el objeto de la visita.

6.- Llenar los demás requisitos que fijen las leyes de la materia.

En consecuencia, la garantía constitucional consagrada en el artículo 16 constitucional en comento, pone al gobernado a salvo de todo acto de autoridad que sea contrario a cualquier precepto que afecte su esfera jurídica e impera la regla general de que solo se puede privar de la libertad por causa penal, mediante una orden de aprehensión, y las excepciones que señala esta precepto constitucional, lo constituyen la detención en delito flagrante o por orden del Ministerio Público.

4.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

El procedimiento administrativo, por regla general, está representado por las formalidades y trámites legales que dan vida y configuran el acto administrativo.

En ese orden, el procedimiento administrativo, es el medio o vía legal de realización de los actos administrativos que se encuentran expresamente estipulados en las leyes y reglamentos administrativos, que debe seguirse rigurosamente por las autoridades responsables de la producción y ejecución de los mismos, para respetar el principio de legalidad que rige su actuación, a efecto de no lesionar los intereses, las propiedades, posesiones o derechos de los gobernados, y no dejarlos en estado de indefensión.

Así las cosas, el Maestro Gabino Fraga, define el procedimiento administrativo como ***“el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo”***³¹

Asimismo, Nava Negrete, señala que ***“el procedimiento administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.”***³²

³¹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 271

³² Nava Negrete, Alfonso, El Procedimiento Administrativo, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pág. 235.

Narciso Sánchez Gómez, conceptúa al procedimiento administrativo ambiental, **como la serie de trámites legales debidamente concatenados o enlazados que realizan en la esfera de sus atribuciones las autoridades administrativas Federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales, para producir y ejecutar un acto administrativo definitivo relacionado con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.**³³

El procedimiento administrativo, puede darse a instancia de parte o de oficio.

a).- A instancia de parte, esta se configura cuando se solicitan licencias, permisos, autorizaciones, o concesiones por personas físicas y morales para realizar, ejecutar ciertas conductas, actos u operaciones relacionadas con el uso, explotación, aprovechamiento o preservación de los recursos naturales o el medio ambiente.

b).- De oficio, cuando por causas de orden público y de interés social, las autoridades administrativas que se encargan de proteger, regular y controlar tales elementos naturales, imponen sanciones, clausuran negocios o establecimientos, retienen objetos o vehículos, decomisan bienes, sustancias y herramientas; practican inspecciones, dictan medidas de seguridad o atienden

³³ Sánchez Gómez, Narciso, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001, pág. 254.

diversas reglas administrativas para mantener el equilibrio ecológico y salvaguardar el medio que nos rodea.

Por otra parte, el proceso administrativo en sentido estricto, es considerado, como sinónimo de juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa, que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas.

Así las cosas, debemos diferenciar el procedimiento y el proceso en materia ambiental, en el primero existe una secuencia de actos que deben provocarse de oficio o a instancia de parte para realizar un acto administrativo definitivo, como pueden ser el otorgamiento de una concesión, licencias, permisos, autorizaciones, practicar inspecciones, dictar medidas seguridad; clausurar negocios, establecimientos, instalaciones de trabajo; decomisar bienes, suspender obras o ejecutar otras disposiciones relativas al equilibrio ecológico y al medio ambiente; en el segundo también existe una serie de actos debidamente encadenados , pero llevan como finalidad resolver una controversia o juicio suscitado entre los particulares y la administración pública en el rubro ambientalista y como consecuencia de actos administrativos dictados por ésta última, dicho proceso se inicia rigurosamente a instancia de parte agraviada ante

un tribunal judicial o administrativa, comenzando por una demanda, siguiendo las etapas procedimentales y concluye con una sentencia.

En esa virtud, el procedimiento administrativo ambiental se desarrolla en el marco de la administración pública Federal, del Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipios, para producir un acto de la misma naturaleza, que crea, reconoce, confirma, modifica o extingue derechos y obligaciones relacionados con un particular o con la colectividad; y el procedimiento administrativo liso y llano, es planteado, desarrollado resuelto ante un organismo jurisdiccional, en el que intervienen tres partes, que son: la administración pública, el gobernado, y un tribunal que conoce y decide la controversia.

En consecuencia, las partes que intervienen en el procedimiento administrativo son siempre un particular y el estado, a través de diferentes autoridades, según sea el caso.

Cabe señalar, que existen tantos procedimientos administrativos como leyes y reglamentos de la materia vigentes, ya que cada una de estas prevé sus propios procedimientos.

No obstante, por las diversas lagunas que pudieran tener estos procedimientos, el 1° de junio de 1995 entró en vigor la ***Ley Federal del Procedimiento Administrativo*** que, como lo establece su artículo 2°, se aplicará supletoriamente a ésta última.

La Ley Federal en comento, en su artículo 1°, estatuye 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.***

4.4.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A efecto de diferenciar de una manera más clara el procedimiento administrativo del procedimiento judicial, consideramos oportuno señalar los principios que rigen el procedimiento administrativo.

En ese orden, dichos principios son los siguientes:

1.- Principio de legalidad, este principio se refiere a la obligación que tienen todas las autoridades administrativas, ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos, fundando y motivando las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los gobernados.

Dicho principio debe reunir los siguientes elementos:

- a).- Que todo procedimiento administrativo se haga por escrito,
- b).- Que se funde y motive debidamente la causa del procedimiento,
- c).- Que se notifique legalmente ese procedimiento al destinatario, así como el acto administrativo con que concluye éste.
- d).- Que la ley que regula el acto o dicho procedimiento contemple el medio de defensa que puede hacer valer el particular para proteger sus derechos.

2.- Principio de audiencia, este principio señala que todo gobernado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos o intereses legítimos.

Este principio comprende dos aspectos esenciales, uno de fondo y otro de forma. El primero sostiene que nadie puede ser privado de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos mientras se encuentre en estado de indefensión; el segundo se refiere que para privar a un particular de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, debe existir un procedimiento previo tramitado conforme a las formalidades legales previamente establecidas y en donde se haya dictado una resolución debidamente fundada y motivada.

3.- Principio de oficiosidad, este principio se refiere a que es la propia autoridad administrativa la que debe provocar o iniciar la mayoría de las actuaciones administrativas para no entorpecer la marcha de la administración pública, como lo son, el procedimiento administrativo de ejecución, el de expropiación, la requisición de bienes o servicios, el decomiso de bienes, la revocación de licencias, concesiones o autorizaciones.

4.- Principio de Informalismo, este principio se refiere a que el procedimiento administrativo debe estar exento de trámites difíciles o complicados

que provoquen negligencia o torpeza en su desarrollo, por lo tanto, debe haber flexibilidad, sencillez y facilidad en el entendimiento y desarrollo de dicho procedimiento.

5.- Principio de celeridad, este principio puntualiza que los procedimientos administrativos sean rápidos, de manera que en tiempo breve se resuelva dicho procedimiento.

6.- Principio de economía o gratuidad y eficacia, lo que significa que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites administrativos que dificulten el desenvolvimiento de un procedimiento administrativo; en cuanto a la gratuidad de dichos procedimientos, se refiere a que estos deben ser gratuitos, no se debe cobrar por su tramitación, a excepción de los establecidos expresamente por la ley.

7.- Principio de Publicidad, se refiere a que todos los procedimientos administrativos se les debe dar difusión, a efecto de que sus destinatarios conozcan oportunamente su evolución y resultados, ya que sólo así pueden surtir sus efectos jurídicos.

8.- Principio de escrituriedad, se refiere a **que** todo procedimiento administrativo debe hacerse por escrito, estar fundado y motivado, para que se cumpla con la forma y formalidades del mismo.

4.5. PROCEDIMIENTOS ESPECIFICOS DEL MEDIO AMBIENTE RELATIVOS A SU PROTECCIÓN JURÍDICA.

En este punto, analizaremos los procedimientos principales que aborda la Procuraduría Federal del Ambiente, que como ya hemos mencionado, es el órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargado de la aplicación de las leyes de carácter ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, contempla los procedimientos relativos a la Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad, Infracciones y Sanciones Administrativas, el Recurso de Revisión, y la Denuncia Popular.

4.5.1. LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

El procedimiento de Inspección y Vigilancia, tiene como fundamento jurídico, los artículos 161,162,163,164, 165, 166,167,168,169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Su presupuesto jurídico es el verificar el cumplimiento de la Ley, y se realiza, ya sea de oficio por la autoridad ambiental, o a petición de parte.

Bajo ese tenor, entendemos por inspecciones ambientales al conjunto de actos de derecho público que llevan a cabo las autoridades administrativas en dicha materia en el domicilio, local, establecimiento, bodegas, fábricas, negocios, medios de transporte, instalaciones, bienes, insumos o substancias de propiedad de las personas públicas o privadas, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o no las normas sobre equilibrio ecológico y de protección al ambiente, a efecto de que puedan dictar medidas de seguridad, educativas o imponer sanciones por infracciones a dichos preceptos.

Así las cosas, las inspecciones que lleven a cabo las autoridades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales , las autoridades de ecología o ambientalistas de las Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios, deben contener los siguientes elementos:

a).- Constar por escrito.

b).- Estar debidamente fundado y motivado.

c).- Precisar su objeto, alcance, lugar y zona que ha de inspeccionarse.

d).- Indicar el nombre de visitadores;

e).- Fijar día y hora en que ha de llevarse dicha diligencia, la cual deberá practicarse en presencia del visitado, representante legal y dos testigos propuestos por su parte, y en caso de negativa, los señalará el visitador.

f).- Levantarse acta debidamente circunstanciada y fundada de dicha visita, en la que se asentarán las observaciones de los visitadores, así como las medidas de seguridad que en caso haya necesidad de ejecutar con carácter de emergente cuando el interés público así lo demande.

g).- Contener las firmas del visitado y representante legal, los testigos y los visitadores.

h).- Argumentos, inconformidades, pretensiones y pruebas que consideren necesarias para hacer valer sus derechos el visitado.

Cabe aclarar que para la práctica de inspecciones o verificaciones en materia ambiental de índole federal es aplicable en forma supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; con la cual se dan facultades a las autoridades administrativas en dicha materia en forma adicional a las que se desprende de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; para comprobar, si se están o no cumpliendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre el medio ambiente y el equilibrio ecológico, para ello los visitados o responsables de los bienes que son motivo de inspección están obligados a permitir el acceso y dar las facilidades necesarias, proporcionando los informes, documentos que se requieran para el desahogo completo y eficaz de la diligencia en cuestión.

La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, también señala que la autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que sean acreedores, ya que por tratarse de un acto ejecutorio, este debe cumplirse hasta las últimas consecuencias, ya sea voluntariamente o forzosamente, en este último supuesto a través de la fuerza pública.

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, para que dentro del término de quince días exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la inspección realizada. Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o bien sin que haya hecho usos a ese derecho, transcurridos los quince días mencionados, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en el término⁹ de tres días hábiles siguientes, presente por escrito sus alegatos, como lo estatuye el artículo 167 de la ley en comento.

Una vez que sean recibido los alegatos, o transcurridos los tres días para presentarlos, se procederá dentro de los veinte días siguientes por la dependencia responsable a dictar por escrito la resolución que corresponda, la cual se notificará al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

En la resolución administrativa correspondiente, se señalará en su caso, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, así como el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor, conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, el infractor deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas y en los términos señalados en el requerimiento referido.

Cuando el infractor haya realizado las medidas correctivas, o subsanado las irregularidades detectadas, en los plazos señalados en la ley, siempre que éste no sea reincidente, la autoridad podrá revocar o modificar la sanción. Sin embargo, cuando se trate de una segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta levantada se desprende que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas la autoridad impondrá la sanción o sanciones que procedan conforme a la ley.

De igual forma, en los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones, que estén atentando en contra del medio ambiente y el equilibrio ecológico, y que pudieran configurar uno o más delitos.

En consecuencia, las visitas de inspección en materia ambiental, deben respetar las formalidades legales, incluyendo lo referente a la garantía de previa audiencia que debe hacer uso el gobernado en defensa propia antes de que se dicta la resolución definitiva, la cual debe dictarse por autoridad competente, y estar debidamente fundada y motivada.

4.5.2. MEDIDAS DE SEGURIDAD.

El procedimiento de Medidas de Seguridad, tiene como fundamento jurídico, los artículos 170 y 170 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Las medidas de seguridad son disposiciones de ejecución inmediata que dicta la autoridad administrativa, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Tomando en cuenta su carácter preventivo y protector, pueden decretarse en el mismo momento de una inspección o inmediatamente después de dicho acto, para lo cual debe dictarse una resolución debidamente fundada y motivada, o en condiciones ecológicas de determinada región, zona, entidad, municipio o en todo el país.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 170, señala que cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar entre otras, las siguientes medidas de seguridad:

1.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes de contaminantes.

2.- La clausura temporal, parcial o total a las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales.

3.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad.

4.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen desequilibrio ecológico.

Asimismo, cabe señalar que la Ley General de Salud, se aplica en forma supletoria para el caso en estudio, y respecto a las medidas de seguridad que pueden decretarse de manera adicional, a las que ya se mencionaron en la ley de la materia, para proteger la salud de la población; establece las siguientes:

1.- Aislamiento e internación de personas, que debe hacerse con base en un certificado médico, y que tiende a evitar la transmisión de enfermedades, y el peligro de contagio, como ejemplo de ello, queda encuadrado lo que se conoce como cuarentena.

2.- La vacunación de personas, que se realiza en caso de epidemias de carácter grave o peligroso, de invasión de enfermedades transmisibles, o para proteger el desarrollo normal de la población infantil.

3.- La vacunación de animales, en caso de epidemias o ante el peligro de contagio de enfermedades.

4.- Destrucción de insectos y otra fauna trasmisora o nociva para la salud.

5.- Suspensión de mensajes publicitarios que sean atentatorios a la salud humana, así como la emisión de mensajes publicitarios que adviertan peligros de daños a la misma salud humana.

Con base en lo anterior, cuando la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales ordene alguna de las medidas de seguridad que he anotado, indicará al destinatario, las acciones que deban llevar a cabo para subsanar las irregularidades que causaron la imposición de dichas medidas de seguridad, así como los plazos para su cumplimiento, operancia, vigencia y retiro de las mismas en su caso.

4.5.3.INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El procedimiento de Infracciones y Sanciones Administrativas, tiene como fundamento jurídico, los artículos 171,172,173, 174, 174 Bis-1,175 y 175 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En ese orden, debemos precisar que las infracciones en el ámbito ambiental, son el quebrantamiento de una norma jurídica, ya sea ley o reglamento, cuya sanción más común es la multa, sin embargo, por cuestiones de seguridad pública y convivencia, existen las siguientes:

- 1.- La amonestación.
- 2.- El apercibimiento.
- 3.- La clausura de negocios o establecimientos, la cual puede ser total o parcial.
- 4.- La aplicación de medidas de seguridad, que en nuestra opinión la consideramos más una medida preventiva que sanción.

5.- Cancelación o revocación de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones.

6.- Decomiso de bienes.

7.- Suspensión de actividades.

Sin embargo, cuando la gravedad de las infracciones es trascendente y causa daños patrimoniales al Estado o particulares, al medio ambiente o a sus ecosistemas, a la integridad familiar o social y a su seguridad, esas conductas se equiparan a delitos, y son sancionadas tanto administrativamente como judicialmente, en este último caso, con la privación de la libertad, y a dicha sanción se le denomina "delito".

Por otro lado, las sanciones administrativas en materia ambiental, son las determinaciones disciplinarias que fincan las autoridades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuando las personas físicas y morales han quebrantado la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como sus disposiciones complementarias.

El artículo 171 de la ley mencionada, señala que las violaciones a los preceptos contenidos en dicha ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella

emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, a través de sus órganos auxiliares, con una o más de las siguientes sanciones:

1.- Multa por el equivalente de 20 a 20,000 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

2.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

a).- El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;

b).- En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente,

c).- Cuando se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de las medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

3.- Arresto administrativo hasta por 36 horas, es la privación de la libertad del infractor por dicho lapso de tiempo, cuando ha transgredido disposiciones ambientalistas, o que no haya cumplido ciertas indicaciones de las autoridades competentes

4.- El decomiso de instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la Ley referida.

5.- La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondiente.

En esa virtud, la Ley de mérito solo contempla en el aspecto ambiental y ecológico las siguientes sanciones administrativas: multa clausura temporal o definitiva, total o parcial, arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, el decomiso de instrumentos, ejemplares o productos, y la suspensión o revocación de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones.

4.5.4.EL RECURSO DE REVISIÓN.

El Recurso de Revisión, tiene como fundamento jurídico, los artículos 176,177,178,179 180 y 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Los recursos administrativos son la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de actos o resoluciones de la administración pública que transgreden sus derechos, propiedades o intereses personales.

Generalmente se tramitan ante la propia autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ello, a efecto de otorgarle seguridad jurídica a los gobernados en contra de actos ilegales o arbitrarios de las autoridades.

Narciso Sánchez, define los recursos administrativos como: ***“los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados sus intereses personales o derechos, por un acto de la administración pública federal, del Distrito***

Federal, entidades federativas o municipios, solicite la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto o improcedente, ante la misma autoridad responsable, la dependencia u organismo creado para ese efecto, según la ley o reglamento que lo regule, y de esa forma se preserve o restablezca nuestro estado de derecho.³⁴

El artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estatuye, que las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos, con motivo de la aplicación de dicha Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Así las cosas, el recurso de revisión, tiene por objeto revisar el acto de autoridad expresado en la resolución administrativa, para confirmarlo, modificarlo o revocarlo.

El recurso de revisión se interpone ante la autoridad que emitió la resolución, quién acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la

³⁴ Sánchez Gómez, Op.Cit. pág. 284

suspensión del acto recurrido, y lo turna a su superior jerárquico para la substanciación del mismo.

En ese orden, la tramitación del recurso de revisión es optativa, por lo que, el agraviado podrá en contra de los actos administrativos de naturaleza ambiental, promover directamente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo las prescripciones de su Ley Orgánica y del Código Fiscal de la Federación, o bien acudir al Poder Judicial Federal cuando haya violaciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución.

Debe tramitarse el recurso directamente ante la autoridad de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales que emitió el acto impugnado, para que determine sobre su admisión o desechamiento, y respecto a la suspensión del acto reclamado en caso de ser procedente, remitiéndolo al superior jerárquico para su resolución.

En ese orden, dicho medio de defensa tiene dos etapas, la primera es la relativa a su presentación, admisión o desechamiento, y resolver lo del incidente de suspensión; y la segunda se refiere a la substanciación, admisión y desahogo de pruebas, y la resolución definitiva que pone fin a la instancia.

Cabe señalar que, la suspensión es una medida precautoria que decreta la autoridad administrativa que conoce el medio de defensa en comento, para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, o para restituirle al agraviado el goce y disfrute de sus derechos violados, manteniendo la actuación de la autoridad ejecutora en suspenso, hasta en tanto no se dicte la resolución que ponga fin a esa inconformidad.

Al respecto el artículo 177, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que, cuando el promovente al interponer el recurso de revisión, solicite la suspensión del decomiso, la autoridad podrá ordenar la devolución de los bienes respectivos al interesado, siempre que sea procedente el recurso, y exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la Secretaría, de acuerdo con el precio que corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía. Si el agraviado no exhibe la garantía y no cubre los requisitos anteriores, la Secretaría determinará el destino final de los productos perecederos y de las especies de flora y fauna silvestre vivas; en cuanto a los bienes distintos a los señalados, estos se mantendrán en depósito y el agraviado no podrá disponer de ellos hasta que cause ejecutoria la resolución correspondiente.

A su vez, el artículo 178 de la Ley en cuestión, señala que, no procede la suspensión del decomiso cuando:

1.- Se trate de especies de flora y fauna silvestre que carezcan de la concesión, permiso o autorización correspondiente;

2.- Se trate de especies de flora y fauna silvestre extraídas o capturadas en época, zona o lugar no comprendidos en la concesión, permiso o autorización respectivos, así como en volúmenes superiores a los establecidos;

3.- Se trate de especies de flora y fauna silvestre declaradas en veda o sean consideradas raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial, conforme a esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables;

4.- Se trate de especies de flora y fauna silvestre decomisadas a extranjeros, o en embarcaciones o transportes extranjeros.

De igual forma, el artículo 179 del cuerpo legal mencionado, remite a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos para la tramitación, substanciación y resolución del recurso de revisión multicitado.

De acuerdo a lo señalado por el artículo 86 de la Ley Federal de mérito, las formalidades que debe llenar el escrito del medio de defensa en estudio, son las siguientes:

- 1.- Precisar el órgano administrativo a quién se dirige;
- 2.- Nombre del recurrente y tercero perjudicado si lo hubiere;
- 3.- Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- 4.- El acto que se recurre y la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- 5.- Los agravios que le cause, en su caso acompañar copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.

Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo, se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del

procedimiento, las pruebas que ofrezca que tengan relación inmediata y directa con la resolución o procedimiento controvertido, los documentos que tenga a su alcance incluyendo el que corresponda a la acreditación de su personalidad cuando actúe a nombre de otra persona.

Asimismo, no se otorgará la suspensión cuando se cause un perjuicio evidente al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se causen daños o perjuicios al equilibrio ecológico y al medio ambiente.

En cuanto a multas u otros ingresos fiscales se debe garantizar previamente el interés respectivo, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, que establece en su artículo 141, como formas de garantía las siguientes: depósito de dinero u otras que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; prenda o hipoteca; fianza otorgada por institución autorizada; embargo en la vía administrativa; títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente. La garantía debe comprender, los adeudos actualizados incluyendo sus accesorios legales causados, así como los que se causen con posterioridad siguiendo las disposiciones legales al respecto.

El recurso se tendrá por no interpuesto y lo desechará de plano la autoridad, cuando el recurrente lo presente extemporáneamente; no se acompañe

el documento con el que se acredite su personalidad, cuando se promueva a nombre de otro, o no aparezca suscrito por quién debe hacerlo.

La autoridad encargada de resolver el recurso, podrá:

- 1.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- 2.- Confirmar el acto impugnado;
- 3.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, o revocarlo total o parcialmente;
- 4.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado;
- 5.- Dictar u ordenar expedir un nuevo acto que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La resolución del recurso deberá estar fundada en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, sin embargo, cuando alguno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, será suficiente el examen de dicho agravio.

No obstante ello, la autoridad, en beneficio del agraviado, podrá corregir los errores en la cita de los artículos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, a efecto de resolver la cuestión planteada.

Sin embargo, la autoridad debe dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad evidente y los agravios sean insuficientes, pero debe fundar los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, debe cumplirse en el plazo de cuatro meses. La resolución debe expresar con claridad los actos que se modifiquen.

El recurso administrativo en cuestión debe resolver a más tardar en cuatro meses, transcurrido ese término sino ha sido resuelto, habrá negativa ficta o presunta confirmación del acto recurrido, para ese efecto, a petición del interesado, ante la autoridad responsable se debe expedir constancia de ello, dentro de los días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, en caso de expedirse tal constancia en el lapso mencionado, se debe fincar responsabilidad administrativa a la autoridad.

En esa virtud, el recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.5.5. LA DENUNCIA POPULAR.

La Denuncia Popular, tiene como fundamento jurídico, los artículos 189,190,191,192,193,194,195,196,197, 198, 199 y 200 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Este procedimiento se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal del Ambiente, Ministerio Público Federal o local, o ante otras autoridades, para denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda generar un desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales.

Toda denuncia debe hacerse por escrito y hasta por vía telefónica, en donde se contenga el nombre completo o razón social del denunciante, domicilio, teléfono, representante legal en su caso, datos que permitan ubicar al infractor, los hechos, actos u omisiones denunciadas y las pruebas en que se respalde. Toda denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Una vez recibida la denuncia la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, le designa número de expediente y registro, y dentro de los diez días siguientes debe notificar al interesado el acuerdo que haya recaído a su promoción, y si fue admitida, debe ordenar correrle traslado al acusado o a quienes se les imputan los hechos de que se trate para que contesten y presenten las pruebas para desvirtuar los hechos que se les imputan, en un plazo máximo de quince días siguientes a su notificación, no obstante, se llevarán a cabo las diligencias, inspecciones o actuaciones que sean necesarias para corroborar si hay o no daños al equilibrio ecológico, a los recursos naturales o al medio ambiente.

Si del resultado de la investigación realizada, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren ocurrido autoridades federales, estatales o municipales, o particulares emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

El planteamiento de la denuncia, así como los acuerdos, resoluciones o recomendaciones que se dicten, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que procedan, en cuanto a su preclusión, prescripción o caducidad, ya que puede hacerse por la vía administrativa o jurisdiccional que conforme a derecho proceda, a favor de los intereses particulares o colectivos en materia ambiental.

Los expedientes abiertos, por alguna denuncia popular, pueden ser concluidos por las siguientes causas:

1.- Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer la denuncia formulada;

2.- Por haberse dictado la recomendación correspondiente;

3.- Cuando no existan violaciones o contravenciones a la normatividad ambiental.

4.- Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes.

5.- Por desistimiento del denunciante.

En consecuencia, la Denuncia Popular, es un derecho público que como miembros de la colectividad y del Estado, tienen toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, sociedades, para denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, todo hecho o acto que produzca un desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, con el objeto de proteger, preservar y restaurar su equilibrio respectivo.

4.6. CONCLUSIONES.

1.- El proceso es una entidad jurídica compleja, caracterizada por la pluralidad de sus elementos estrechamente coordinados entre sí, cuyo objeto es el litigio planteado por las dos partes, cuya finalidad es dar solución al litigio planteado entre las partes.

2.- Al derecho procesal se le considera, en razón de su esencia, derecho instrumental, toda vez que resuelve directamente los conflictos de intereses, y establece los órganos y procedimientos para resolverlos.

3.- El Derecho Procesal forma parte del Derecho Público, toda vez que reglamenta la actividad de un órgano del Estado (Poder Judicial) y su finalidad es de interés público.

4.- Se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución.

5.- Las garantías individuales se clasifican en: **garantía de igualdad, garantía de libertad, garantía de propiedad y garantía de seguridad jurídica.**

6.- Los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, son la columna vertebral del proceso en nuestro país.

7.- El artículo 14 constitucional, es de suma importancia, dado que, en él se contienen las garantías individuales fundamentales como son: la irretroactividad legal, la audiencia y la de legalidad en materia judicial.

8.- El **“acto de privación”**, es el acto de autoridad que se traduce en un menoscabo de la esfera jurídica del gobernado

9.- Existen diversos actos privativos a los que la propia Constitución, exceptúa del cumplimiento de la garantía de audiencia, como son: la expropiación por causa de utilidad pública, la expulsión, por parte del Ejecutivo Federal de extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, el ejercicio de la facultad económico-coactiva para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales, entre otras.

10.- La garantía de legalidad, alude a la prohibición de aplicar la ley por analogía y mayoría de razón.

11.- La garantía constitucional consagrada en el artículo 16 constitucional, pone al gobernado a salvo de todo acto de autoridad que sea contrario a cualquier precepto que afecte su esfera jurídica.

12.- Impera la regla general de que solo se puede privar de la libertad por causa penal, mediante una orden de aprehensión, y las excepciones que señala esta precepto constitucional, lo constituyen la detención en delito flagrante o por orden del Ministerio Público.

14.- El procedimiento administrativo, es el medio o vía legal de realización de los actos administrativos que se encuentran expresamente

estipulados en las leyes y reglamentos administrativos, que debe seguirse rigurosamente por las autoridades responsables de la producción y ejecución de los mismos, para respetar el principio de legalidad que rige su actuación.

15.- El procedimiento administrativo, puede darse a instancia de parte o de oficio.

16.- El proceso administrativo es considerado, como sinónimo de juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa, que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas.

17.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, contempla los procedimientos relativos a la Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad, Infracciones y Sanciones Administrativas, el Recurso de Revisión, y la Denuncia Popular.

18.- El procedimiento de Inspección y Vigilancia tiene como objeto, verificar el cumplimiento de la Ley, y se realiza, ya sea de oficio por la autoridad ambiental, o a petición de parte.

19.- Las medidas de seguridad son disposiciones de ejecución inmediata que dicta la autoridad administrativa, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

20.- Los recursos administrativos son la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de actos o resoluciones

de la administración pública que transgreden sus derechos, propiedades o intereses personales.

21.- Este procedimiento se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal del Ambiente, Ministerio Público Federal o local, o ante otras autoridades, para denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda generar un desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales.

CONCLUSIONES GENERALES.

1.- El Derecho Ambiental es tan antiguo como las primeras organizaciones de grupos humanos, pues en todos los casos, estos grupos concedían un lugar primordial a sus relaciones con la naturaleza.

2.- El desarrollo industrial trajo consigo un efecto adverso, ya que la propiedad privada y las ganancias a corto plazo estuvieron siempre por encima de la protección de la naturaleza y del equilibrio ecológico.

3.- Las estrategias de conservación más antiguas que se implementaron, tuvieron su origen precisamente en Estados Unidos de Norteamérica, a partir de su incremento demográfico, económico e industrial.

4.- El llamado para proteger el ambiente y la búsqueda de una relación armónica sociedad-naturaleza surgió en los países industrializados en los años setenta.

5.- Después de los años setenta, el derecho ambiental ha tenido un desarrollo importante en los países industrializados

6.- La Conferencia de Estocolmo estimuló la elaboración de un amplio número de tratados internacionales.

7.- La Conferencia de Río marcó una nueva etapa de elaboración de tratados y programas de acción.

8.- Los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social y lo introdujeron en el artículo 27° de nuestra norma fundamental.

9.- Las disposiciones jurídicas tendientes a la protección del ambiente en México, datan de hace veinte años, por lo que, es el país que tiene la legislación ambiental más reciente del continente; la cual consta de 194 artículos.

10.- La legislación ambiental mexicana se empezó a desarrollar a partir de 1971, año en el cual se publicó la **Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental**, sin embargo, en el año de 1982 la **Ley Federal de Protección al Ambiente** deja sin efectos a su antecesora, incorporando a su texto elementos que permitieran una armonía entre las actividades del hombre y el medio ambiente.

11.- En 1983, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y, como parte de ella, la Subsecretaría de Ecología, a la cual se le asignó la responsabilidad de aplicar la nueva Ley.

12.- En 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ordenamiento jurídico que actualmente rige las acciones gubernamentales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el país.

13.- Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos directamente relacionados con la legislación ambiental son los artículos 4°, 5°, 25, 27, y 73.

14.- El Derecho Ambiental es, en un sentido, una nueva rama del Derecho que, por su carácter interdisciplinario, se nutre de los principios de otras ciencias.

15.- El derecho ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto regula las relaciones del hombre en su entorno y no de los sujetos privados entre sí, por consecuencia su naturaleza es de carácter administrativo.

16.- La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo.

17.- En las relaciones entre los particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones.

18.- Durante la época Colonial, la administración estaba bajo el mando del Virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas.

19.- Con el triunfo de la Revolución mexicana y bajo el imperio de la Constitución Política de 1917, el Estado mexicano adoptó un régimen claramente intervencionista.

20.- El fundamento constitucional de esta relación Estado-particulares, se encuentra en 69 y 90 de la Constitución General de la República, en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación.

21.- El 31 de diciembre de 1917 se publicó la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

22.- La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es decir, a proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.

23.- En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del Gobierno Federal, al instituirse la Secretaría para el mejoramiento del ambiente en la secretaría de Salubridad y Asistencia.

24.- En 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país y en ese mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente.

25.- En 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), misma que a la fecha ha sido la base de la política ambiental del país.

26.- En mayo de 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

27.- En diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear por primera vez una secretaría que se

encargará exclusivamente de la protección y conservación del medio ambiente, y así nace la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

28.- En noviembre 30 del año 2000, se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hoy SEMARNAT, al reformarse nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

29.- Las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se encuentran estipuladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

30.- Las atribuciones y facultades de la SEMANART, son realizadas a través de 3 subsecretarías, 2 Unidades Coordinadoras, 3 Coordinaciones Jurídicas, un Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, 16 Direcciones Generales y 5 órganos desconcentrados, además de sus Delegaciones Estatales.

31.- El marco jurídico regulador de la protección de los recursos naturales se encuentra disperso en múltiples y distintos ordenamientos, lo cual dificulta su seguimiento, su entendimiento y, aún más, su cumplimiento.

32.- Los instrumentos jurídicos para poder obtener una protección efectiva y adecuada del medio ambiente y de los elementos naturales, apenas comienzan a ser suficientes.

33.- Existe un importante déficit de recursos humanos y financieros para el estudio y diseño de nuevos esquemas jurídicos que se ajusten más a las necesidades y realidades del país en materia ecológica y ambiental.

34.- La Constitución sienta las bases jurídicas de la protección al ambiente.

35.- La fracción XXIX-G, del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso, para legislar en materia de protección al ambiente de preservación y restauración del equilibrio ecológico

36.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente en su conjunto.

37.- Los principales ordenamientos jurídicos relacionados con la protección del ambiente y la preservación y uso racional de los recursos naturales son la Ley Federal de Caza, la Ley Forestal, la Ley de Pesca, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal del Mar.

38.- El proceso es una entidad jurídica compleja, caracterizada por la pluralidad de sus elementos estrechamente coordinados entre sí, cuyo objeto es el litigio planteado por las dos partes, cuya finalidad es dar solución al litigio planteado entre las partes.

39.- Al derecho procesal se le considera, en razón de su esencia, derecho instrumental, toda vez que resuelve directamente los conflictos de intereses, y establece los órganos y procedimientos para resolverlos.

40.- El Derecho Procesal forma parte del Derecho Público, toda vez que reglamenta la actividad de un órgano del Estado (Poder Judicial) y su finalidad es de interés público.

41.- Se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución.

42.- Las garantías individuales se clasifican en: **garantía de igualdad, garantía de libertad, garantía de propiedad y garantía de seguridad jurídica.**

43.- Los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, son la columna vertebral del proceso en nuestro país.

44.- El artículo 14 constitucional, es de suma importancia, dado que, en él se contienen las garantías individuales fundamentales como son: la irretroactividad legal, la audiencia y la de legalidad en materia judicial.

45.- El "**acto de privación**", es el acto de autoridad que se traduce en un menoscabo de la esfera jurídica del gobernado

46.- Existen diversos actos privativos a los que la propia Constitución, exceptúa del cumplimiento de la garantía de audiencia, como son: la expropiación por causa de utilidad pública, la expulsión, por parte del Ejecutivo Federal de extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente, el ejercicio de la facultad

económico-coactiva para el cobro de los impuestos y demás créditos fiscales, entre otras.

47.- La garantía de legalidad, alude a la prohibición de aplicar la ley por analogía y mayoría de razón.

48.- La garantía constitucional consagrada en el artículo 16 constitucional, pone al gobernado a salvo de todo acto de autoridad que sea contrario a cualquier precepto que afecte su esfera jurídica.

49.- Impera la regla general de que solo se puede privar de la libertad por causa penal, mediante una orden de aprehensión, y las excepciones que señala esta precepto constitucional, lo constituyen la detención en delito flagrante o por orden del Ministerio Público.

50.- El procedimiento administrativo, es el medio o vía legal de realización de los actos administrativos que se encuentran expresamente estipulados en las leyes y reglamentos administrativos, que debe seguirse rigurosamente por las autoridades responsables de la producción y ejecución de los mismos, para respetar el principio de legalidad que rige su actuación.

51.- El procedimiento administrativo, puede darse a instancia de parte o de oficio.

52.- El proceso administrativo es considerado, como sinónimo de juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto

de naturaleza administrativa, que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas.

53.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, contempla los procedimientos relativos a la Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad, Infracciones y Sanciones Administrativas, el Recurso de Revisión, y la Denuncia Popular.

54.- El procedimiento de Inspección y Vigilancia tiene como objeto, verificar el cumplimiento de la Ley, y se realiza, ya sea de oficio por la autoridad ambiental, o a petición de parte.

55.- Las medidas de seguridad son disposiciones de ejecución inmediata que dicta la autoridad administrativa, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

56.- Los recursos administrativos son la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de actos o resoluciones de la administración pública que transgreden sus derechos, propiedades o intereses personales.

57.- Este procedimiento se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal del Ambiente, Ministerio Público Federal o local, o ante otras autoridades, para denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda generar un desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales.

PROPUESTAS PERSONALES

1.- El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública en coordinación con las demás dependencias auxiliares, debe fomentar como una prioridad nacional, implementar nuevos y mejores esquemas educativos, que promuevan la protección y conservación del medio ambiente.

2.- El Gobierno Federal debe fomentar la difusión de la legislación ambiental, así como la enseñanza y la investigación del derecho ambiental.

3.- Implementar como materias obligatorias en todos los planes de estudio las Universidades en las que se imparte la carrera de derecho, las materias de Derecho Ambiental y Derecho Procesal del Ambiental, no sólo a nivel de licenciatura, también a nivel de posgrado o de maestría, a efecto de que en futuro próximo, sea considerada como una disciplina jurídica autónoma.

3.- Debe difundirse entre la población el contenido y alcances de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y en general el contenido de todos los cuerpos normativos que se encuentran íntimamente vinculados con la protección del medio ambiente en nuestro país.

4.- Para lograr una adecuada y verdadera protección al medio ambiente, se debe llevar a cabo una revisión sistemática de las normas que conforman los

Propuestas Personales

diversos ordenamientos que regulan la protección del ambiente para determinar su vigencia.

5.- El Gobierno Federal debe fomentar un cambio de conducta en las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación ambiental vigente.

6.- Fomentar la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, en la solución de los problemas ambientales del país.

7.- La creación de una política legislativa para la protección del medio ambiente, que contribuya a superar los problemas de ineficiencia e ineficacia que presenta la legislación ambiental vigente.

8.- El desarrollo de la legislación ambiental, puesto que la misma requiere para su aplicación de un determinado desarrollo normativo.

9.- Reformar la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su parte conducente al recurso de revisión, ya que debe ser más ilustrativa, contener en forma detallada todas las formalidades legales relativas a la formulación, tramitación, substanciación y resolución de ese medio de defensa, en lugar de remitirse a La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que resulta muy contradictoria, confusa e incongruente, ya que le otorga supremacía sobre todas las leyes administrativas.

Propuestas Personales

10.- La adecuación e integración de los ordenamientos jurídicos que se refieren a la protección del ambiente, es decir, la codificación de la legislación ambiental. En general, la codificación es una tarea de integración de normas jurídicas que se refieren a una misma materia y que están dispersas en diversos ordenamientos. Esta propuesta esta encaminada a eliminar contradicciones o reiteraciones, pero sobre todo a uniformar criterios.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- BELTRÁN, Enrique, La Deterioración Ambiental; Enfoque Ecológico, México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1971.
- 2.- BRAÑES, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987. (Colección Medio Ambiente, 1).
- 3.- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1992.
- 4.- CABRERA ACEVEDO, Lucio, El Derecho de Protección al Medio Ambiente en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981. (Serie G: Estudios Doctrinales, 59).
- 5.- DÍAS, Luis Miguel, Responsabilidad del Estado y Contaminación; Aspectos Jurídicos, México, Editorial Porrúa, 1982.
- 6.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, Editorial Heliasta S.A., Buenos Aires.
- 7.- DORANTES TAMAYO LUIS, Elementos de la Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México, 1990.
- 8.- FLORES NAVA, Américo J., Breves Consideraciones sobre Derecho Ambiental, México, Editorial Uritex, México, 1990.
- 9.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1996.

Bibliografía

- 10.- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, México, Porrúa, 2001.
- 11- GÓMEZ LARA CIPRIANO, Teoría General del Proceso, Editorial HARLA, México 1990.
- 12.- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, Análisis Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental, en la obra de Derecho Ambiental Universidad Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Diversos Autores, 1994, Pág. 82.
- 13.- INSTITUTO MEXICANO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES, A.C. Mesa redonda sobre Desarrollo y Ecología, México, D.F. 1974, Pág.12.
- 14.- MACHADO NETO, Antonio Luis, MANZANARES, Juan Carlos, traducción, Fundamentación Ecológica de la Teoría General del Derecho, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1974.
- 15.- MARTÍN MATEO, Ramón, Derecho Ambiental, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977
- 16.- PALLARES EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 17.- PASTORE G: María Luisa y otros. Trabajo inédito. El Régimen de las Áreas de Administración Especial, para el curso de Derecho Ambiental Interamericano, Pág. 8. Mérida, Venezuela, noviembre 21 de 1980.

Bibliografía

18.- R. OLIVER; Santiago, Ecología y Subdesarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1986.

19.- SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, México 2001.

20.- SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo Tomo I, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1987.

21.- SUBSECRETARIA DE MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE, Reunión Nacional sobre Problemas de Contaminación Ambiental, 1a., 1973, Memoria; I Reunión Nacional sobre Problemas de Contaminación Ambiental, del 14 al 19 de Enero de 1 973, México, 1973.

22.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1990.

23.- TURK, Amos, TURK, Jonathan, WITES, Janet T., GERHARD OTTENWAELDER, Carlos, traducción, Ecología, Contaminación, Medio Ambiente, México, Interamericana, 1973.

24.- VARGAS MÁRQUEZ, Historia de la Protección Natural de México en la Protección del Patrimonio Natural de México 1325-1993, Recopilado por el INE, México, 1993.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política Mexicana, México, Editorial Porrúa, 2001.

Bibliografía

- 2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, México, Editorial Porrúa, 2003.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 2002.
- 4.- Ley Federal de Caza, México, Editorial Porrúa, 2003.
- 5.- Ley Forestal, México, Editorial Porrúa, 2002.
- 6.- Ley de Pesca, México, Editorial SISTA, México, 2003.
- 7.- Ley de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 8.- Ley Agraria, Editorial SISTA, México, 2002.
- 9.- Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial SISTA, México, 2003.
- 10.- Ley Federal del Mar, Editorial Porrúa, México, 2002.

OTRAS FUENTES.

- 1.- Revista Nueva Sociedad, número 22, noviembre-diciembre, Venezuela, 1992, Pág. 56.
- 2.- Acervo Jurídico V3 Copyright, LEER, Derechos Reservados CPEUM-90.
- 3.- **www. Orden** Jurídico.gob.mx/Constitución.

4.- Desarrollo Jurídico, Derechos Reservados, Copyright 2000, DJ2K-

115.