

393  
283



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
PLANTEL ARAGON**

**AREA DE DERECHO**

**"LA NECESIDAD DE ADECUAR LAS INSTITUCIONES  
LEGALES DEL ORDENAMIENTO  
AMBIENTAL MEXICANO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**RAQUEL TORRES JIMENEZ**



San Juan de Aragón Edo. de Méx.

1993.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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 está 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.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I RESEÑA HISTORICA DEL DERECHO AMBIENTAL	
A. En el mundo	
1. Inglaterra	5
2. Estados Unidos	8
3. Francia	10
4. Suecia	12
B. En México	13
C. Las cuatro etapas o tipos del Derecho Ambiental	22
CAPITULO II GENERALIDADES	
A. Concepto de Derecho Ambiental	29
B. Características	33
C. Elementos	35
1. Subjetivos	
a. Sujeto Activo	36
b. Sujeto Pasivo	36
2. Objetivos	
a. Bien Jurídico Tutelado	39
b. Factores de Alteración del Ambiente	41
c. Tipos de Contaminación	48

CAPITULO III  
EL DERECHO AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURIDICO  
MEXICANO

A. Marco Constitucional	54
B. Naturaleza Jurídica	57
C. Conferencias Internacionales	59
D. Marco Sustantivo	64
1. Medidas de Control	65
a. Coacción	65
b. Convenio	66
2. Medidas de Seguridad	68
a. Autorización	68
b. Planeación	71
3. Medidas Represivas	75
4. Participación Social	79

CAPITULO IV  
INEFICACIA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL

A. Aplicación de la Ley	83
1. Incumplimiento de la Ley	83
2. Intereses	85
3. Ineficacia de los órganos de control	88
B. El contenido de la Legislación	98
1. Regulación total o sectorial	99
2. La inclusión de definiciones en la Ley	102
3. Eficiencia de la Legislación	105
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA	115

**ABREVIATURAS:**

- LGEEPA.** Ley General Del Equilibrio Ecológico y  
Protección del Ambiente.
- PUNUMA.** Programa de las Naciones Unidas Sobre el  
Medio Ambiente.
- SEDESOL.** Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDUE.** Secretaria de Desarrollo Urbano y  
Ecología.
- D.O.** Diario Oficial de la Federación.

## I N T R O D U C C I O N

Las alteraciones ambientales han existido, en diversos grados durante miles de años, no obstante, han adquirido notoriedad en las últimas décadas y aun más en la época actual; debido al agravamiento de los problemas relativos al uso de los recursos naturales, el avance de la tecnología y la sobrepoblación, por enumerar algunos de ahí que constituyan un elemento indispensable en los análisis y explicaciones a los problemas derivados del desarrollo social y económico actual

Siendo, lo más grave de la problemática ambiental, no sólo su origen sino que deriva en un aumento constante y progresivo.

Situación que viene a crear la disyuntiva, para el hombre, entre comprender su relación con el medio ambiente o mejor dicho su directa dependencia con el mismo; o bien seguir cayendo en la contradicción de agotar las posibilidades de la propia naturaleza.

Pero, ¿como se va a lograr todo esto?, al respecto, nosotros hemos considerado; como alternativas de solución: el conocimiento a fondo de los problemas ambientales, abarcando su origen y consecuencias; la delimitación del bien protegido y la

adecuación de la Ley a dichos problemas, situación que a estas alturas y derivada de la misma gravedad, constituye una necesidad inaplazable.

Razón por la cual pretendemos, mediante la presente investigación, revisar aquellos mecanismos institucionales jurídicos que pudieran contribuir de manera más eficaz, a la protección y mejoramiento del medio ambiente.

Ello considerando, la problemática real y nuestra situación socio-económica.

Como punto inicial efectuaremos, un análisis de referencia histórica, dentro del campo del derecho comparado, a fin de observar los problemas de alteraciones del medio ambiente más significativos y la forma en que se solucionaron.

Posteriormente, examinaremos las normas de protección del medio ambiente, en nuestro país, abarcando su origen y evolución, sin pasar por alto su eficacia y aplicación, así como los factores que les influyeron.

Asimismo y dentro del marco de la evolución del Derecho Ambiental dentro de nuestro país y a nivel mundial, trataremos de establecer: su tendencia y los problemas a que ha de enfrentarse por cuanto hace a su creación y aplicación. Siendo este último punto, tratado con mayor amplitud en la parte final del presente trabajo.

Más adelante y considerando las diferentes teorías doctrinales, intentaremos establecer un concepto de Derecho Ambiental más adecuado a su finalidad; sus características inherentes; los elementos objetivos y subjetivos que le conforman, así como las problemáticas originadas a consecuencia de tal determinación.

Intentando de igual manera, establecer: el bien jurídico tutelado; los factores de alteración del medio ambiente y los tipos de alteración o contaminación. Con el objeto de tener una visión general de los límites y alcances del Derecho Ambiental.

Posteriormente y dentro del ámbito nacional efectuaremos un tratamiento del Derecho Ambiental, partiendo de su fundamento constitucional; naturaleza jurídica; así como de las diferentes conferencias internacionales, a fin de constituir a través de estas últimas una especie de marco referencial de la problemática, a nivel mundial.

En cuanto al marco sustantivo se realizará, una clasificación de las diferentes medidas reguladas por la Ley vigente, a fin de evaluar su eficacia y aplicación, o si se encuentran debidamente delimitadas unas de otras

Ya para finalizar el presente trabajo y sin perder de vista las consideraciones expuestas con antelación,

analizaremos la eficacia y eficiencia del ordenamiento ambiental, a la Luz de la aplicación y contenido de la Ley, contemplando como elementos de la aplicación: el incumplimiento a la Ley, los intereses y la ineficacia de los órganos de control, donde habrán de observarse además, los recursos con que cuenta el Estado y los niveles de participación por parte de la comunidad.

Por lo que hace al contenido de la Ley, habremos de considerar dentro de sus factores: la regulación total o sectorial, la inclusión de definiciones en la Ley y, la eficiencia de la misma, donde en términos generales, efectuaremos una recapitulación de las conclusiones tomadas en los capítulos anteriores; a fin de intentar determinar cuál es el contenido más adecuado y si en todo caso bastarían simples reformas y adiciones a la Ley o bien si se precisa de la existencia de una nueva, donde queden superados todos y cada uno de estos vicios.

LA UNICA RELIGION ACEPTABLE PARA EL  
HOMBRE ES LA QUE LE ENSEÑARA ANTE TODO A  
CONOCER, AMAR Y SERVIR APASIONADAMENTE A  
LA NATURALEZA; DE LA CUAL ES EL ELEMENTO  
MAS IMPORTANTE...

## C A P I T U L O I

### RESEÑA HISTORICA DEL DERECHO AMBIENTAL

#### A. En el Mundo

1. Inglaterra
2. Estados Unidos
3. Francia
4. Suecia

#### B. En México

#### C. Las cuatro etapas tipos del Derecho Ambiental

## C A P I T U L O I

## RESEÑA HISTORICA DEL DERECHO AMBIENTAL.

## A. EN EL MUNDO

## 1.- Inglaterra.

Antes de tratar el presente tema es importante aclarar que hemos considerado a Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Suecia debido a su influencia ejercida en los procesos evolutivos de población, industria y agricultura lo cual va a repercutir en el desarrollo del Derecho Ambiental, al aumentar considerablemente la contaminación debido a todos estos factores.

Ello, aún y cuando encontramos algunos adelantos aislados de medidas contra la contaminación, con anterioridad al proceso industrial, como son las que dictan, Ricardo III hacia el siglo XIV; Enrique V en el siglo XV y Eduardo I, a fin de evitar el humo provocado por el uso del carbón, en Londres (1). De donde  
-----

1. Cfr. Martín Mateo, Ramón. DERECHO AMBIENTAL. ED. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1a. ed. 1977, p.487.

observamos que estas medidas se empleaban no tanto por la trascendencia que pudiera tener el ambiente en dicha época sino como una reacción legal frente a las molestias de vecindad.

Siendo hasta el proceso industrial, cuando surgen, corrientes propugnadoras de la vuelta a la naturaleza, como una reacción contra los avances de la industrialización.

Así encontramos hacia 1830, a la Sociedad Zoológica Londinense y en 1904, al Comité para la Vegetación Británica el cual da lugar en 1913, a la Sociedad Ecológica Inglesa. (2).

Sin embargo hasta que en la historia moderna de la contaminación ambiental tienen lugar hechos de consecuencias mayores tales como los de Donora EEUU. y Londres, se va despertar un interés institucional en el problema. Encontrándose dentro de los avances más representativos en el contexto jurídico y a nivel europeo, los derivados del episodio londinense de 1952.

"Hecho ocasionado por una aguda concentración de contaminantes en el valle del Támesis, a consecuencia de que del 5 al 9 de diciembre de ese año, se dió al mismo tiempo: niebla, inversión térmica y un anticiclón, viendose agravado por la contaminación derivada del uso generalizado del carbón. Donde se estima, se produjeron más de 4200 muertos, volviéndose a producir en menor escala para los años de 1956 y 1962" (3).

Acontecimiento mediante el cual se adoptaron

-----  
2. Cfr. Martín Mateo, op. cit. p.13.

3. Vizcaino Murray, Francisco. LA CONTAMINACION EN MEXICO, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1a.ed. 1986, p.35.

más energicas, creándose además, a fin de publicar textos legales de apoyo ecológico, a la Comisión Real, la cual dió origen a varias corrientes doctrinales así como numerosas decisiones jurisprudenciales.

Es en mayo de 1967, cuando nuevamente encontramos a Inglaterra involucrada en un accidente de contaminación ambiental grave, mismo que tuvo lugar en la costa de Corn Wall y las islas de Sicilia, por la ruptura en el casco del barco Torrey Canyon, el cual, derramó casi 110.000 toneladas de petróleo, con un costo estimado de más de dos millones de libras esterinas en las actividades desarrolladas para solucionar el problema; aunque creemos, el costo biológico fué muy superior y quizá nunca pueda darse con precisión.

De los casos anteriores, podemos observar cómo se originaron y tomaron importancia, las primeras normas protectoras del ambiente. Las cuales, van a tomar forma de acuerdo a las circunstancias que las originan pero sin adquirir todavía, la importancia y trascendencia debida.

Con el caso del barco, Torrey Canyon observamos además, las implicaciones de orden internacional de un problema ambiental, para el cual se precisa, la aplicación de normas que contengan figuras jurídicas del ámbito civil, penal e internacional por mencionar algunos.

Dentro de las disposiciones ambientales más importantes en materia ambiental, y con posterioridad a los sucesos antes expuestos, encontramos: Ley de Aguas 1973; Ley de

Prevención de la Contaminación 1961; Ley de Control de 1974; Ley de Ríos 1974; Ley de Salud Pública 1937, 1961, 1969 y 1974 (salud y seguridad en el trabajo), Ley de Aire Limpio 1956, 1968 y 1974; y Ley de Contaminación Aerea 1971. De donde se desprende que lo referente a la unidad del Derecho Ambiental, no implica su recopilación en un sólo texto legal porque, aún en la actualidad se mantiene una cierta dispersión normativa en la mayoría de países.

## 2.- Estados Unidos.

Aquí encontramos, antecedentes en materia ambiental, ya para el año de 1851, a través de la publicación en periódicos, de quejas acerca de los olores desagradables despedidos por el lago Monona; donde se fomentaba además, la creación de parques naturales debido a las constantes talas y matanzas de animales salvajes.

" Siendo hasta 1908, cuando el presidente Roosevelt convoca a la conferencia de gobernadores, dónde se discute por vez primera el agotamiento del suelo, erosión, escasez de agua y disminución de la vida de los animales en libertad" (4). Introduciéndose para 1941 y 1943, Leyes contra la contaminación, mediante las cuales se empieza a adquirir conciencia sobre el problema.

Sin embargo, Estados Unidos, al igual que Inglaterra, es partícipe de un desastre ambiental, del 23 al 30

-----  
4. Martín Mateo, op.cit. p.14.

de octubre de 1948, en la ciudad de Donora donde, al concentrarse emanaciones siderúrgicas con una inversión térmica, se origina un aumento hasta del 90% en las enfermedades respiratorias, y el deceso de varias personas.

A pesar de ello, es hasta enero de 1970 cuando entra en vigor la principal Ley en materia ambiental dentro del contexto nacional (National Environment Policy NEPA), propiciandose de este modo, la creación del Consejo de Calidad del Ambiente y del Departamento de Protección Ambiental, a los cuales se faculta con amplios poderes a nivel federal.

Ocasionandose con ello a su vez, problemas de concurrencia de facultades entre la federación y los estados, situación que en leyes posteriores se procede a evitar, mediante la delimitación más precisa de facultades.

De lo anterior observamos, que la evolución del procedimiento judicial norteamericano, va a ser propiciada inicialmente por la utilización de acciones civiles y posteriormente por las acciones de los particulares contra las autoridades (judicial review of administrative actions), donde resulta indispensable, el uso figuras tradicionales tales como: la legitimación de las partes, la carga de la prueba, etc.

En tanto que las innovaciones surgen como ampliación a los derechos ya otorgados a los integrantes de una comunidad como son: los de propiedad con fines sociales, de libertad, derecho a la información; y el de reconocimiento para ejercer acciones de carácter judicial por un determinado grupo

de la sociedad.

No obstante, todas estas circunstancias propician a su vez un exceso de litigios el cual viene a traducirse en un serio obstáculo para el desarrollo del sistema norteamericano pues entorpece y hace más lenta la impartición de justicia.

### 3.- Francia.

Los antecedentes de protección del medio ambiente en Francia, los encontramos en las medidas dictadas para prohibir la emisión de humos, hacia el año de 1383; por Carlos VI, mismas que, aún y cuando se siguen tomando para 1510 en Rouen Francia, no adquieren mayor importancia, debido a su poca observancia y aplicación, problemática que se ve acentuada con el surgimiento de la revolución industrial donde el humo se constituye en uno de los principales contaminantes. A consecuencia de lo cual, surgen pensadores manifiestándose en contra de la industrialización.

Creándose en años posteriores, diversos servicios de inspección y vigilancia dependientes del Consejo Superior de Higiene Pública, así como medidas tendientes a proteger el ambiente, siendo hasta 1932, cuando se expiden algunas disposiciones estableciendo, el límite tolerable de humo y gases; y que provoca, para 1946, la creación del Consejo Nacional de Protección a la Naturaleza.

Sin embargo en los años posteriores, los problemas de contaminación caen en una crisis y contradicción, al ser competentes de un sólo problema, varias dependencias.

Así, para fines de los 60's y principios de los 70's empiezan a darse iniciativas intentando unificar criterios. Elaborándose en 1969 (5), por el Primer Ministro Francés, junto con 12 ministros y 2 secretarios un programa de acción conjunta denominado "Las 100 Medidas", a través de las cuales se crea el alto comité del medio ambiente, con el fin de aclarar al gobierno, al parlamento y al país la situación imperante y su evolución, encargándose también, de preparar programas interministeriales de acción, y de requerir la colaboración de otros organismos, aún cuando ellos no estuvieren representados en el mismo; es decir se crea, como órgano de consulta y coordinación. Estas 100 Medidas se articulan en cuatro grupos: investigación y estudios; información y educación; acciones concretas y, acción legislativa y reglamentaria.

Iniciándose ya en 1970, por el Ministro de Desarrollo Industrial y Científico la Dirección de Tecnología del Ambiente Industrial y de Minas, y formándose en ese mismo año la Dirección General de Protección de la Naturaleza.

Todos estos cambios, nos revelan, la incertidumbre existente respecto de cuál organización ambiental pudiere ser la adecuada, para el tratamiento de todos estos problemas, particularidad que se da no sólo en Francia sino también, en México y los demás países.

-----  
5. Cfr Rieber de Bentata, Judith, REGIMEN JURIDICO DE LA PROTECCION DEL AMBIENTE Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION. Ed. Jurídica venezolana, Caracas, 1977, 1a. ed. p. 34.

#### 4.- Suecia.

En este país encontramos los antecedentes más importantes hacia el año de 1964, con la Ley para la Protección de la naturaleza, la cual señala Cabrera Acevedo: "se crea para proteger parques naturales, plantas, paisajes, playas, etc" (6). Debiendo aclararse además , respecto a esta protección, que en el Derecho sueco, todo habitante tiene acceso a las áreas naturales, independientemente del derecho de propiedad ejercido por el Estado o particular, siempre que no moleste al propietario en su privacidad ni dañe la propiedad, lo cual consideramos, constituye un gran avance tanto en los derechos de propiedad común como en los individuales, pues éste, al ejercerse limitadamente crea conciencia en la población; sin necesidad de emplear medidas coactivas o represivas.

Al igual que en otros países observamos la creación de órganos administrativos locales, dependientes de los nacionales, tales como, el Consejo de Conservación de la Naturaleza y el Ministerio de Agricultura; estableciéndose dentro de éste último en 1968, un Consejo para la Conservación del Ambiente; compuesto por 24 miembros integrantes de todas las ramas de la sociedad, tales como: científicos, técnicos, representantes laborales, prensa, etc.; con facultades de planeación.

Creándose, para 1969, una legislación más general, a modo de Código Ambiental, con el fin de eliminar problemas de

competencia administrativa y jurisdiccional, pero sin que ello implique, necesariamente la recopilación en un sólo texto legal; pues va a existir una dispersión normativa.

Dentro de las innovaciones implantadas por este país caben señalarse: el empleo y difusión de información masiva a efecto de que todos acaten las leyes; el otorgamiento de licencias con duración limitada así como la creación de un órgano supervisor del otorgamiento de dichas licencias.

Siendo importante señalar, que a diferencia de Estados Unidos, los Tribunales administrativos Suecos en materia de protección ambiental, no sólo revisan la legalidad de los actos, sino también, resuelven sobre el fondo de las cuestiones, adquiriendo de este modo una doble capacidad: administrativa y judicial, con lo cual se facilita y agiliza el proceso jurídico.

En virtud de todo lo anterior, hemos considerado a este país como uno de los que más ha aportado al Derecho Ambiental.

#### B. EN MEXICO

Antes de entrar de lleno al estudio de éste punto, consideramos pertinente establecer que la situación geográfica de un territorio va a influir de manera determinante en los problemas ambientales. Y el valle de México en particular, no va a ser la excepción, por encontrarse dentro de una cuenca con un anillo montañoso que así como le separa de las ciudades de Toluca, Puebla y Cuernavaca, de igual manera le aísla e impide la circulación de los gases y humos expedidos en su interior.

Con una extensión de 9600 km., y una altitud mínima de 2237 metros sobre el nivel del mar y una máxima de 5454 metros. Poseía una vegetación abundante, antes de la llegada de los españoles, además de que existían seis lagos: el de Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Tenochtitlan, Xochimilco y el de Chalco .

Epoca en donde las características ambientales eran muy satisfactorias por existir entre los habitantes la necesidad de convivir con la naturaleza. De ahí que existieran, señala Villaseñor Angeles " disposiciones restringiendo la quema de montes, (la cual era castigada con la muerte) y el uso de la fauna silvestre" (7).

Situación que no prevalece por mucho tiempo, después de la llegada de los españoles, al transformarse en una urbe muy sucia donde predominaban: basura, polvo; múltiples inundaciones, aridez, disminución de aguas, escasez de pesca y variación de estaciones; debido al desecamiento de los canales.

De este modo, para fines de la época colonial, Carlos IV dicta lo que podría considerarse como las primeras disposiciones ambientales en nuestro país, abarcando, según nos señala Vizcaino Murray (8), "higiene pública, ornato, seguridad, ubicación de edificios públicos y templos; quedando la municipalidad o cabildo a cargo de los servicios públicos".

Surgiendo otras normas más formales hasta 1952,

-----

7. Cit. pos. Velazquez, Carlos. LA DESTRUCCION DE LA NATURALEZA, ED. F.C.E, México 1989, 1a. ed.p. 92.

8. Op. cit. p.162.

dentro del reglamento de tránsito del Distrito Federal, donde se incluyen infracciones por abusos de ruido y demás sonidos producidos por establecimientos, industrias, comercios, centros de diversión y la vía pública.

Problemática, que se ve aumentada al alcanzarse en 1965, un consumo de combustible por parte de la industria de 8718 millones de litros, dándose origen de este modo, una forma de contaminación persistente hasta nuestros días.

Ya para 1971 se emite, la iniciativa de adición a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, facultándose al Consejo de Salubridad General, para dictar medidas tendientes a prevenir y combatir la contaminación, a través de la cual, se da origen a la iniciativa de Ley Federal para prevenir y controlar la Contaminación Ambiental, misma que es publicada en el D.O.F. para el 23 de marzo de 1971.

Esta Ley constituye entre otros aspectos, un primer intento por unificar criterios y disposiciones normativas en torno a la contaminación del ambiente.

En su primer capítulo regula, además de la prevención y control de la contaminación, el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente con el carácter de orden público.

Dando a sus disposiciones la característica de medidas de salubridad general, y de observancia en todo el país, establece de manera precisa los conceptos de contaminante y contaminación; señalando igualmente, que su aplicación

corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General. Facultando al ejecutivo, para: dictar decretos y reglamentos así como para crear organismos tendientes a cumplir con las finalidades otorgadas por la Ley .

En sus capítulos segundo, tercero y cuarto, va hacer referencia a la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo. En la primera, prohíbe, la emisión de contaminantes que alteren la atmósfera, en perjuicio de la salud y la vida humana, y el medio ambiente en general. Aspecto que le permite, a diferencia de las disposiciones tradicionales, ir más allá de la protección a la salud.

En lo referente a contaminación de aguas, sólo prohíbe la descarga de aguas residuales, sin contemplar otro tipo de contaminantes, situación que, nos menciona Flores Nava, "corrige y trata con mayor amplitud el código sanitario y la Ley federal de Aguas" (9). Por lo que hace a la contaminación de suelos, aborda el tema de modo más amplio, estableciendo la subordinación y coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, frente a la de Agricultura.

Determinando como sanciones: multa y suspensión temporal o clausura, (quedando exceptuada de sanción, la contaminación causada por actividades puramente domésticas), en contra de las cuales, se podía interponer el recurso

-----  
9. Flores Nava, Américo. BREVES CONSIDERACIONES DE DERECHO AMBIENTAL. ED.Tlacalecuti, México 1981, 1a. ed. p.79.

administrativo de inconformidad, concediéndose además a través del artículo 33, la acción popular para denunciar todo hecho que contaminara el ambiente.

Como consecuencia de esta Ley, el 14 de enero de 1972, se crea la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, con la finalidad de: diseñar la política de mejoramiento del ambiente; planear y ejecutar las acciones necesarias para prevenir, controlar y abatir la contaminación ambiental; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y elaborar normas generales de actualización a la ley y sus reglamentos.

Creándose igualmente, por acuerdo de 25 de agosto de 1978, la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, con las funciones de coordinación, a nivel intersecretarial y de investigación, para desarrollar la planificación ambiental.

Además de los organismos ya señalados, aparecen los reglamentos de: prevención y control de la contaminación atmosférica originada por humos y polvos, el de prevención y control de la contaminación de aguas, el de prevención y control de la contaminación por ruidos, y el de prevención y control de vertimientos en el mar, sin crearse el relativo a suelos.

Coexistiendo con ellos, la ley federal de aguas de 11 de enero de 1972; la ley forestal de 6 de enero de 1960; el reglamento de parques nacionales de 20 de mayo de 1942; la ley federal de caza de 5 de enero de 1952; la ley federal para el fomento de la pesca (reglamentaria del artículo 27 Constitucional), de 25 de mayo de 1972; la ley de general de

asentamientos humanos, de 26 de mayo de 1976 y el Código Sanitario de 13 de Marzo de 1973, mismo que dedica, específicamente su título tercero al saneamiento del ambiente.

Lo cual como es lógico, propició, múltiples contradicciones y concurrencias en su aplicación, siendo substituida por La Ley Federal de Protección del Ambiente de 11 de enero de 1982, misma que fue reformada y adicionada el 27 de enero de 1984 al resultar inoperante y carecer de reglamentación, además de que tenía un fundamento Constitucional muy débil.

Dentro de sus avances encontramos, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental. Además de que va a propiciar, para el 29 de diciembre de ese mismo año, la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con las funciones de: formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia; establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales determinando, las normas que aseguren su conservación; y, vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, la aplicación de las normas y programas tendientes a proteger y restituir los sistemas ecológicos del país. (Siendo substituida, por decreto presidencial de 25 de mayo de 1992, por la Secretaría de Desarrollo Social, aspecto que será tratado en los capítulos siguientes).

A pesar de todas estas medidas los niveles de contaminación no se reducen y aumentan considerablemente; de modo

que a través de la reforma del 10 de agosto de 1987 a los artículos 27 y 73 fracción XXIX G de la Constitución, se intenta dar un fundamento legal para la materia ecológica. Incluyéndose así, dentro del primer párrafo del artículo 27, el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico, en tanto que el artículo 73 se adiciona estableciendo como facultad del Congreso de la Unión, la expedición de leyes reguladoras de la concurrencia entre gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Lo cual aunado a la urgente necesidad de un marco jurídico congruente, propicia, para el 28 de enero de 1988, la creación de la Ley General Del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, encontrándose estructurada por seis títulos, 25 capítulos, y 9 secciones divididas a su vez en 194 artículos, mismos que, y basados en el sistema de concurrencias, el sistema nacional de áreas protegidas, medidas de control, seguridad y sanciones, giran en torno a cuatro puntos básicos:

Política ecológica, manejo de recursos naturales, protección al ambiente y participación social.

Así encontramos que, el Título primero: abarca el sistema de concurrencias y la política ecológica, especificando todas y cada una de las atribuciones de la Federación, las entidades federativas y los municipios; el Título segundo: establece el sistema nacional de áreas protegidas, integrándolo de diferentes categorías: reservas especiales de la biósfera,

parques nacionales, monumentos naturales, áreas protegidas, áreas de protección de flora y fauna, parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica; el Título tercero: establece el aprovechamiento racional de los elementos naturales como son: agua y suelo así como la exploración y explotación de recursos no renovables; el Título cuarto: regula la protección del ambiente, abarcando: atmósfera, agua, suelo, actividades riesgosas, materiales y residuos peligrosos, energía nuclear, ruidos, vibraciones, energía térmica y luminica , olores y contaminación visual; el Título quinto: contiene previsiones para la participación social, la cual y como una novedad en la legislación se llevará a cabo, a través de la formulación de la política ecológica, especialmente, por la aplicación de sus instrumentos, y en general a través del desarrollo de todas las acciones ecológicas; el Título sexto: se va a referir a las medidas de control y de seguridad, las sanciones administrativas y los delitos; a través de él, la Ley prevé la existencia de un conjunto de mecanismos jurídicos para la prevención y corrección de las conductas ambientales indeseables.

De lo anterior, observamos como innovaciones más importantes de esta Ley, el hecho de aparecer como una " Ley marco", por su característica de general, la cual le permite dar funcionalidad al sistema de concurrencias, así como delimitar las actuaciones de los estados y municipios (a fin de establecer un proceso de descentralización de funciones), otorgándoles a los Estados la facultad para manejar sus recursos naturales, mediante

el empleo de mecanismos de coordinación y concertación. Estableciendo con respecto a la participación social la obligación y facultad para responsabilizarse al igual que el Estado, de las acciones de restauración y conservación del equilibrio ecológico.

En terminos generales, podríamos decir, que esta Ley constituye un avance significativo en la legislación mexicana, toda vez que a diferencia de las anteriores, aporta un enfoque más amplio e integral de las materias a regular. No obstante, su correcta aplicación y funcionamiento, se ven impedidos al no derogar otras leyes que de alguna manera pudieran conducir tanto a la realización de conductas contrarias a la finalidad perseguida como a la duplicidad de normas.

Derivados de esta ley, surgen los reglamentos: de impacto ambiental, D.O. 7 de junio de 1988; de contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada, D.O. 25 de noviembre de 1988; de residuos peligrosos, D.O. 25 de noviembre de 1988; de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, 25 de noviembre de 1988. Subsistiendo los de prevención y control de la contaminación de aguas, 29 de marzo de 1973; contra la contaminación originada por ruidos, 6 de diciembre de 1982; para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otros materiales, 23 de enero de 1979.

De lo anterior podemos desprender, que el

desarrollo del Derecho Ambiental al ser discontinuo, ha generado duplicidad, contradicción y lagunas en la Ley, de ahí que surja la necesidad de una Ley uniforme y dinámica.

### C. LAS CUATRO ETAPAS O TIPOS DEL DERECHO AMBIENTAL.

En este punto y derivado de los temas ya tratados, pretendemos establecer la evolución del Derecho Ambiental, tomando como base la clasificación formulada por Peter H. Sand (10), por considerar que guarda una estrecha relación con la evolución que ha tenido el Derecho Ambiental en México, la cual se encuentra dividida en cuatro etapas de acuerdo a lo siguiente:

I. En un principio y a través de la legislación sanitaria o higienista, se protege básicamente la salud física del hombre y secundariamente su equilibrio psíquico, buscándose posteriormente, la prevención en contra de peligros producidos por el hombre o por sus creaciones técnicas, tales como los riesgos o accidentes.

Dentro de esta etapa, encontramos las siguientes normas jurídicas:

1.- Las de higiene y salud pública, prevención de enfermedades, epidemias, calidad de alimentos etc. ej. Código Sanitario; 2.- Las producidas por caso fortuito o fuerza mayor, en ellas se trata de reducir la responsabilidad por daños ocasionados por desastres naturales ej Código Civil y Código

10. Cfr. Cabrera Acevedo. Op. Cit. p.39.

Sanitario. 3.- Las que previenen daños causados ya sea por accidentes de trabajo o por enfermedades profesionales ej. art. 123 Constitucional, Derecho Laboral; 4.- En una mínima parte algunos puntos de los derechos sobre seguros, es decir accidentes de transportación, incendios, etc. ej. Código Civil y Código de Comercio ; 5.- Las normas de responsabilidad civil en lo referente a riesgo creado por mecanismos peligrosos o de cualquier otro que implique riesgos frente a terceros. ej Código Civil; 6.- Todas aquellas normas reguladoras de los riesgos de trabajo y seguridad social.

De lo anterior podemos desprender que en esta etapa, las normas pertenecen a varios campos del Derecho, predominando siempre la protección a la salud humana por riesgos del medio ambiente.

II. En la segunda etapa se busca limitar el uso de los recursos, considerando las posibilidades de recuperación de la propia naturaleza, mediante la creación de instituciones jurídicas tendientes a regular los derechos subjetivos de los particulares. No obstante, estas medidas generalmente han resultado insuficientes al no establecerse sobre los recursos naturales un precio real en el mercado, pues únicamente se considera su aspecto material sin tomarse en cuenta las alteraciones sufridas por el medio ambiente, dándose lugar a que quienes ejercen derechos sobre ellos los ejerciten sin limitación y costo alguno.

De ahí, que la ley debe constituirse en el medio

para solucionar este problema pues al prohibir o limitar estos derechos se puede lograr un grán avance, aún y cuando estas limitaciones impliquen restricciones a la libertades individuales de las personas.

Lo cual sólo es justificable cuando se tiene la intención de crear ventajas a la comunidad, si se parte del principio de equilibrio entre los intereses de un grupo determinado, ante los intereses individuales, de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución Mexicana de 1917.

Algunas de las normas que se encuadran en esta etapa son: a). Las que protegen determinados recursos naturales mediante limitaciones a la explotación si están nacionalizados, o bien estableciendo restricciones administrativas en las concesiones b) Aquellas, que en cuestiones administrativas condicionan y limitan cualquier tipo de concesión o que establecen reglas relativas a su caducidad. c). Algunos principios de derecho privado como el llamado abuso del derecho. d). Todos aquellos lineamientos establecidos en Derecho Urbano, tales como construcción, uso de suelo, ruidos, humos, etc.

De esta etapa, se desprende una tendencia hacia el Derecho Administrativo, dónde básicamente, se limitan los derechos ejercidos sobre la naturaleza.

III. En la tercera etapa, se pretende conservar los recursos naturales mediante una correcta utilización; se distingue de la anterior, en que el ejercicio de los derechos

subjetivos no sólo se limita, sino que además, busca la obtención de un fin, a través de determinados estímulos. Esto es, en atención a la existencia de tecnologías que pueden degradar de manera irreversible algunos recursos naturales.

De ahí que el manejo de recursos requiera no sólo del conocimiento y de técnicas, sino también de estructuras legales tendientes a obtener el manejo deseado. Estas estructuras se aplican de dos formas:

a). Estableciendo los niveles mínimos de conservación; debajo de los cuales, no se otorga ningún derecho, por constituirse en una prohibición de orden público;

b). Estableciendo niveles óptimos de explotación para la conservación y renovación de recursos naturales, a través de leyes obligatorias.

De lo anterior podemos observar, la similitud de esta etapa, con la anterior, siendo su única distinción, el hecho de que en esta etapa, se basan en un mayor nivel científico y técnico, encontrándose además orientadas a la conservación y mejor utilización de los recursos naturales. Particularidad que se traduce en un enfoque conservador y equilibrado, a través del cual, se intenta proteger la salud física y psíquica del hombre. A manera de ejemplo de legislación de esta etapa encontramos:

a). Aquellas que protegen el ambiente en ciertas áreas geográficas; b). Las que regulan la utilización de pesticidas, plaguicidas, fertilizantes y demás técnicas; c). Todas las tendientes a proteger y conservar el paisaje; d).

Aquellas que establecen determinadas formas y técnicas de cultivo.

IV. La última etapa es quizá la más ambiciosa, al intentar recoger en una normativa única, todas las reglas relativas al ambiente, así como proteger los ecosistemas con sus factores inherentes, considerándolos como una unidad.

En esta etapa es donde se busca superar los defectos de las anteriores, tales como producir algún grado de contaminación que repercuta o altere los ecosistemas mediante la transferencia de un medio a otro. Pues una alteración, por mínima que parezca va a repercutir a determinado tiempo en uno o varios ciclos de vida, siendo un claro ejemplo los animales, al estar expuestos, a efectos directos e indirectos de la contaminación, por ingerir plantas y otros alimentos contaminados.

Aquí consideramos importante mencionar las críticas, con respecto a la cuarta etapa, formuladas por Cabrera Acevedo (11), " a). Al relacionarse con la ecología, y depender de ella, el Derecho Ambiental, tendría cimientos frágiles pues como ciencia humana es vaga en tanto que el Derecho es más lógico, sólido y ordenado; b). Al intentar evitar las transferencias de contaminación, propicia la idea de una codificación del Derecho Ambiental a nivel nacional e internacional, lo cual resulta lógica y prácticamente imposible".

Al respecto compartimos, la primer crítica, pero no en razón de que sea vaga, sino más bien porque resulta demasiado

---

11. Op. cit. p. 43.

amplia para que pueda ser sujeto de protección, situación que resultaría demasiado ambiciosa si consideramos las posibilidades de un país o un gobierno; debiendo pues, limitarse a conseguir efectos inmediatos y sobretodo prioritarios. En cuanto a la segunda crítica, pensamos, que si bien es cierto, una codificación del Derecho Ambiental, resultaría imposible; también se debe aspirar, (dentro del esquema de la coordinación), a proteger no sólo un espacio y tiempo determinado, ello considerando que la contaminación, al ser un problema complejo e inestable, requiere la aplicación de medidas igualmente complejas. De manera que desde antes nos debemos anticipar a las variantes que el problema pudiera presentar.

Además de lo anterior, es importante agregar, que el orden de aparición de estas etapas, va a depender de las circunstancias de cada país, sin embargo, es más deseable partir de un menor a mayor grado de complejidad, para obtener mejores resultados.

De acuerdo a lo tratado en este capítulo, podríamos concluir que el derecho comparado de alguna manera marcó la pauta a seguir, en las cuestiones ambientales, no obstante, el tratamiento de éstos problemas va a depender de otros factores, los cuales en un momento dado van a limitar las posibilidades de un gobierno. De ahí que no es sino hasta la aparición de la LGEEPA, cuando encontramos un avance significativo en la legislación mexicana, al enfocar de manera más integral los aspectos ambientales sobre los que se requiere legislar; y

establecer además, la pauta a seguir en los procesos de desarrollo.

A pesar de lo anterior sus defectos siguen siendo no regular otros procesos de desarrollo que han producido destrucción y degradación ambiental. Y no lograr la coordinación transectorial de la administración pública, pues no existen los mecanismos que determinen la forma de aplicación de los principios contenidos en la ley. Precisándose además de una coordinación con los ordenamientos legales de carácter privado.

## **CAPITULO II**

### **GENERALIDADES**

**A. Concepto de Derecho Ambiental**

**B. Características**

**C. Elementos**

**1. Subjetivos**

**a. Sujeto activo**

**b. Sujeto pasivo**

**2. Objetivos**

**a. Bien juridico tutelado**

**b. Factores de alteración del medio ambiente**

**c. Tipos de contaminación**

## CAPITULO II

### GENERALIDADES

#### A. CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL.-

Antes de intentar llegar a un concepto de Derecho Ambiental, consideramos pertinente establecer la evolución de este concepto, retomando las ideas tratadas en el capítulo anterior, en virtud de que al nacer este como una derivación del Derecho Sanitario, se va a propiciar una confusión de términos. Estribando la diferencia fundamental entre ambos, en los objetivos perseguidos; ya que mientras el Derecho Sanitario, tiene como objetivo primordial la protección de la salud física del hombre, el Derecho Ambiental, busca, proteger además la salud psíquica.

Otra cuestión importante de mencionar, es el hecho de denominarle Derecho Ecológico; lo cual, consideramos erróneo, pues al representar la ecología un concepto muy amplio, propicia el tratamiento de una rama totalmente diferente de la que se pretende tratar. Además de que el derecho, al encontrarse sujeto a la existencia de objetivos específicos con una coherencia lógico-jurídica, debe abarcar sólo ciertos elementos

naturales que precisen de particulares y determinadas ordenaciones de conducta, para su mejor aprovechamiento, (aspectos que serán tratados con mayor amplitud en el siguiente Capítulo).

Partiendo de las observaciones anteriores, expondremos ahora, diversos conceptos de Derecho Ambiental, a fin de tratar de llegar al más completo:

"Conjunto de normas jurídicas dispersas, que intentan evitar, aliviar, restaurar y si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional, y a la actividad técnica, en cuanto que pueda afectar directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro, teniendo a veces aspectos represivos de carácter penal" (12).

"Conjunto de normas jurídicas, que regulan las conductas humanas que pueden influir de manera relevante, en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos, de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos" (13).

"Conjunto de reglas, que consagran formalmente, las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, en ocasión al

-----  
12. Cabrera Acevedo. Op. cit.p. 11.

13. Raúl Brañes. Cit. pos. Witker V, Jorge. CURSO DE DERECHO ECONOMICO, Ed. UNAM. México, 1989, 1a. ed. p.408.

aprovechamiento, es decir a la apropiación, a la transformación del medio" (14).

"Conjunto de normas de interés público, que regulan las relaciones del hombre con la naturaleza, respecto al aprovechamiento de los recursos que ella proporciona, evitando la degradación del propio orden natural" (15).

"Conjunto jurídico que incide sobre conductas individuales y sociales, para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran el equilibrio del ambiente" (16).

Analizando lo vertido por cada uno de los autores citados, observamos, en la mayoría una concepción del Derecho Ambiental como conjunto de normas, apreciación que nosotros consideramos apropiada en razón de que son varias las normas relativas al ambiente; normas jurídicas, porque tienden a limitar, regular y ordenar la conducta social.

De acuerdo a los señalamientos de Martín Mateo, y Pastore, consideramos no muy acertada la mención de conjunto jurídico o conjunto de reglas, pues al no establecer la composición de dicho conjunto, parten de una visión muy amplia. Además de que apreciamos en el concepto de Cabrera Acevedo, una falta de mención del tipo de conductas a regularse, mientras que los demás autores sí lo especifican.

---

14. Pastore G. María Luisa. cit pos. Flores Nava, Américo. Op. cit. p. 46.

15. Flores Nava, Américo. Op. cit. p.47.

16. Martín Mateo, Ramón. Op. cit. p. 79.

En cuanto a la finalidad, Cabrera Acevedo, establece: van a evitar, aliviar, restaurar y si es posible reparar la degradación del medio que rodea al hombre; Brañes: generación de efectos que modifiquen significativamente las condiciones de existencia de organismos vivos y sus sistemas de ambiente; Flores Nava la establece en función del aprovechamiento; Martín Mateo: prevenir y remediar, las perturbaciones que alteren el equilibrio; Pastore, no la establece.

De lo anterior, advertimos una delimitación más completa de Cabrera Acevedo y Martín Mateo, no así de Brañes pues él, al partir de una modificación significativa dá lugar a varias imprecisiones: cómo va a ser una modificación y hasta qué punto se va a considerar significativa. Flores Nava por su parte, al hacer la mención de normas de carácter público, es el único que les otorga su carácter inherente. Por lo que hace a la identificación de las causas: población y tecnología, sólo Cabrera Acevedo y Pastore las reconocen; la forma de afectación, únicamente es marcada por Cabrera Acevedo y Brañes, no obstante, pensamos, es más concreta la de Cabrera Acevedo, pues el señalamiento de Brañes de relevante, es muy amplio o quizá muy abstracto, por no especificarse, desde que ámbito se va a considerar relevante y porque dentro de él se encuadran a todos los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mientras que Cabrera Acevedo, lo limita a la salud física y psíquica del ser humano.

De acuerdo a los señalamientos anteriores el concepto que nosotros efectuamos de Derecho Ambiental es:

"Conjunto de normas jurídicas de interés eminentemente público, que regulan conductas individuales y sociales, con el fin de prevenir y combatir la degradación del medio (que rodea al hombre), causada por la sobrepoblación y la tecnología, en cuanto afecte de modo directo o indirecto, la salud física y psíquica del ser humano".

#### B. CARACTERISTICAS.-

Estas, se encuentran establecidas, considerando los puntos hasta ahora analizados.

1. Eminentemente ecológico: La posee el Derecho Ambiental, en virtud de que al regular las conductas y considerar los procesos interactivos de los elementos naturales con las actividades del hombre, va a precisar de la ECOLOGIA, por referirse ésta, al estudio de los pobladores de la tierra, incluyendo, plantas, animales, microorganismos y el género humano; y del estudio de los ECOSISTEMAS, entendidos como una comunidad que adquiere una cierta organización en el plano nutricional y en el energético, por el intercambio de organismos y la distribución de energía y materia (17).

No obstante cabe aclararse, que así como la ecología estudia la protección del medio ambiente, igualmente su

---

17. Cfr. Odum, P. Eugene, ECOLOGIA. Ed. Continental, México, 1988, 3a. ed. pp. 12 y 13.

estudio, va mucho más allá de la protección del ambiente (razón que justifica aún más la denominación de Derecho Ambiental y no la de Derecho Ecológico), de ahí que deba considerarse como característica y no como sujeto de protección.

2. Espacio de Aplicación Impreciso y Dispersión:

Esta surge porque al regular las conductas de un determinado sistema dinámicamente interconectado; su ámbito de aplicación se va a encontrar sujeto al tema, sector y circunstancias de que se trate; razón por la cual y considerando esta dispersión normativa, nosotros pensamos, se requiere si no de una aplicación más concreta, sí de una aplicación más coordinada.

3. Complejidad: Posee esta característica, debido a la propia naturaleza del objeto de estudio, el cual necesita, como producto interactivo de varios elementos, para mayor cobertura y comprensión, de una aplicación interdisciplinaria, además de que de este modo, pueden preverse los posibles obstáculos a que tendría que enfrentarse en la consecución de sus fines.

4. Prevención: La importancia de esta característica deriva de un aspecto práctico, donde si bien no negamos la trascendencia de la coerción, igualmente debemos reconocer, que ésta pierde funcionalidad si ya se produjo un problema con consecuencias nocivas e irreversibles, difícilmente cuantificables.

5. Dinámica: Aún y cuando ésta se da en las demás ramas del Derecho, en materia ambiental se presenta con más

frecuencia y variación; debido tanto a la naturaleza de los bienes tutelados como de los factores de afectación, toda vez que si una norma no se pone al día, ni varía en función de la problemática que tutela pierde funcionalidad y consecuentemente resulta obsoleta.

6. Componente Técnico: Es característica distintiva del Derecho Ambiental al precisar éste, para alcanzar sus objetivos de normas y conocimientos técnicos que le permitan fijar los niveles de inmisión, emisión, tolerancia a la salud, etc. Lo cual en la práctica constituye una gran dificultad de aplicación, debido a que la variedad de factores, va a transformar un problema en otro.

Limitándose por ello, únicamente a establecer niveles de tolerancia que sirvan de referencia y le permitan vigilar el cumplimiento y observancia de la ley,

7. Eminentemente Público: De acuerdo con la división tradicional del Derecho, el Derecho Ambiental cae dentro de la rama del Derecho Público, en virtud del interés predominantemente colectivo de sus objetivos.

Pues aún y cuando con sus normas concurren normas de carácter privado, como pudiera ser el caso de problemas derivados de vecindad, servidumbre, etc. Los intereses personales en sí mismos, tienen que subordinarse al bienestar de la sociedad general.

#### C. ELEMENTOS.-

Partiendo del supuesto de que el Derecho Ambiental,

al regular las relaciones sociedad-naturaleza, va a limitar los derechos ejercidos por la sociedad sobre los bienes de uso común, o incluso sobre los bienes que se poseen en carácter privado, a continuación expondremos los criterios seguidos para llegar a tal objetivo siendo necesario aclarar, que así como el Derecho Ambiental reúne características distintivas de las demás ramas del Derecho, igualmente va a tomar algunas figuras pertenecientes a estas ramas para cumplir sus fines, como ocurre en el presente caso.

1.- Elementos Subjetivos.

De acuerdo a lo que nos señala Cabrera Acevedo (18), y sin considerar el punto de vista de quien ocasiona el daño, sino quien va a ejercitar la acción administrativa por sufrir en su perjuicio un daño o alteración, encontramos que:

a). SUJETO ACTIVO," es aquel que tiene la facultad para reclamar prestaciones de hacer por daños a su salud, o de dar por daños patrimoniales o de no hacer para que no se autoricen, establezcan, o perpetúen éstos daños". Es decir, es quien sufre la contaminación, pudiendo ser un individuo, grupos determinados o la sociedad misma.

b) SUJETO PASIVO, "es quien está obligado a dar, hacer o no hacer, por ser autor o copartícipe de la contaminación; es decir, es aquel que produce directa o indirectamente las alteraciones al medio ambiente".

Sin embargo, aún y cuando la identificación de

---

18. Op. cit. p. 67.

éstos sujetos no representa mayor problema, consideramos importante tratar la legitimación de ambos sujetos para actuar ante las autoridades administrativas, dado que este representa un problema muy difícil de subsanar, por existir entre los demandantes o afectados, tres clases de intereses: difusos, colectivos y públicos.

Ya que al poder sólo éstos dos últimos, nombrar a un representante legal, de acuerdo a los lineamientos marcados por nuestro Código Civil, se ha ocasionado que en nuestro país, los costos del ambiente se socialicen, pues como no se ha reconocido a grupos intermedios para proteger intereses difusos, es el Estado, quien ha asumido dicha responsabilidad. Siendo a él a quien se le exige que cumpla con el deber de proteger al ambiente.

Motivo por el cual consideramos, los tribunales deben fomentar la acción popular, apoyada por organizaciones ambientalistas, a fin de poder: individualizar el proceso por parte de los demandantes y nivelar las acciones de ambas partes, pues aunado un proceso costoso y complicado; los demandados, (ya sean las empresas o el Estado), se encuentran en ventaja ante los demandantes, al tener a su alcance medios económicos y técnicos más sólidos.

Además de que si bien la administración va a vigilar y ejecutar el cumplimiento de sus disposiciones; al constituirse como demandada puede fácilmente, adoptar criterios discrecionales, en lo referente a la apreciación del interés

público; donde, sólo dentro de ciertos límites, pueden entrar los tribunales. Y dónde pensamos, la acción ciudadana puede ser decisiva, si ejerce presión en pro de una acción ambiental más enérgica por parte de los centros de poder.

En relación a los demandados, existen igualmente dificultades para establecer quiénes son los estrictamente responsables, pues partiendo del principio "quien contamina paga", hemos de observar, que resultan solidariamente responsables aquellos que utilizan directamente y en su provecho los recursos naturales; la propia comunidad al beneficiarse con las actividades industriales que generan contaminación y el Estado mismo, al aplicar su política ambiental, en lo referente al funcionamiento de las instalaciones de vigilancia y control de la contaminación, licencias, autorizaciones, etc.

Siendo quizá una de las posibles soluciones, el establecimiento de la presuncional inicial de responsabilidad o bien de imputabilidad, a efecto de invertir la carga de la prueba para los responsables, así como la creación de un organismo de asesoramiento técnico, donde aparezcan representadas las organizaciones autónomas y el Estado, con funciones de negociación, coordinación, control y seguimiento de la política ambiental en vigor. Y con facultades suficientes para obligar a la administración a respetar las leyes en el otorgamiento de licencias, la vigilancia que ésta desarrolla, la aplicación de sanciones, y las decisiones de la política ambiental.

Debiendo aclararse, que el carácter público del

Derecho Ambiental no implica una exclusividad de los problemas ambientales en este plano, pues existen también, casos dónde aparecen implicados derechos individuales. Así encontramos que el Código Civil, al regular las relaciones de vecindad en lo referente a la limitación de los derechos ejercidos sobre las propiedades (título cuarto, caps. I y II ), así como la responsabilidad contractual (arts 2243 y 2963), extracontractual por negligencia o culpa (De las obligaciones, título primero, cap. V), la derivada de la creación de riesgos (cap. VI), y la ocasionada por daños nucleares; puede también, proteger al medio ambiente, pues si limita los derechos de particulares consecuentemente, la colectividad se ve beneficiada.

## 2.- Elementos Objetivos.

Estos nos permitirán determinar, los alcances de la acción ambiental, para ello, los hemos dividido en:

a). BIEN JURIDICO TUTELADO, en el Derecho Ambiental es básicamente el medio ambiente, vocablo que nos menciona Martín Mateo " corresponde a la expresión inglesa ENVIRONMENT y francesa ENVIRONNEMENT: entorno" (19), el cual a su vez, es definido por la propia LGEEPA en su artículo tercero como: "conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre, que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

Concepto que nos remite a un conjunto de elementos naturales, sin embargo, y como ya se había mencionado anteriormente, el Derecho Ambiental para una adecuada

-----  
19. Op. cit. p 58.

formulación, precisa de objetivos concretos, por lo que no puede apoyarse en bases tan amplias. De ahí que resulte necesario delimitar un concepto jurídico de ambiente, donde se observen sólo aquellos elementos naturales que para su adecuada utilización precisen de limitaciones de conducta más específicas. Debiendo descartarse en todo caso, al territorio global y a la naturaleza en general por remitirse a ideas y disciplinas jurídicas más extensas

Así encontramos, que los elementos objeto de estudio, van a existir en función de su naturaleza jurídica: bienes comunes, en virtud de que si inicialmente eran objeto de utilización ilimitada, al transformarse en bienes comunes y ejercerse sobre ellos una utilización mayor, por constituirse en soporte esencial para la existencia del hombre, se amenazan las condiciones indispensables para su aprovechamiento por parte de la colectividad.

En función de ello, observamos una delimitación del ambiente, de acuerdo a la salud física y psíquica del hombre, por intentar preservar ciertos niveles de calidad del medio donde el hombre vive, mediante la prevención y control de aquellas perturbaciones, que no pueden ser eliminadas o reabsorbidas por los sistemas naturales, es decir, se pretende controlar la contaminación, palabra cuyo significado es corromper y que la LGEEPA, en su artículo tercero fracción IV, conceptualiza como: "la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos, que cause desequilibrio

ecológico". Contaminante, fracción V:" toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural".

b). FACTORES DE ALTERACION DEL MEDIO AMBIENTE, en relación a lo anterior y partiendo del hecho de que la contaminación, se produce a causa de dos grandes factores:

- 1) No modificables, aquellos que por su propia naturaleza no se pueden cambiar, se subdividen en: geográficos, meteorológicos y físicos
- 2) Modificables, aquellos que sí pueden ser objeto de transformación se subdividen en tecnológicos y demográficos.

A continuación, analizaremos sólo estos últimos, en virtud de que si se pretende evitar la contaminación se debe partir, consideramos, de bases reales y sobre todo posibles. Sin que ello implique que los demás factores no tengan importancia, sino todo lo contrario, pues al llegar a conocerse sus funciones y evoluciones, pueden constituirse en elementos auxiliares para evitar la contaminación.

Factor Tecnológico.- En sentido amplio, puede conceptuarse como: sistema de conocimientos, métodos y técnicas, cuyo objetivo, es la obtención, elaboración y distribución de recursos materiales y energéticos, para la producción de bienes y servicios, necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas, comprendiendo ciencia, industria, capital y trabajo.

Es decir, que este factor, surge por todas aquellas actividades derivadas de la necesidad del hombre por dominar la naturaleza, pasando del simple dominio, a la destrucción ya que al buscar producir en mayor cantidad con menores costos ha creado tecnologías altamente contaminantes, sin considerar el medio o los recursos que se explotan.

De ahí que una tecnología va a ser contaminante:

I. Cuando por sí misma altera el ambiente, independientemente del entorno político, geográfico y económico donde se establezca, adquiriendo un riesgo de peligrosidad en función del costo-beneficio y de la frecuencia con que se utilice, ej.: energía nuclear y petróleo.

II. Cuando se crea bajo ciertas condiciones y posteriormente se aplica en otras totalmente diferentes, encontrándose el grado de contaminación, sujeto a los factores con los que se asocia.

De donde podemos desprender que la tecnología mantiene una estrecha relación con el desarrollo (palabra de contenido eminentemente económico, que va a significar la introducción de nuevos elementos científicos e industriales en una sociedad determinada); el cual, actualmente se sustenta en el utilitarismo económico, donde no se consideran los costos reales que puede acarrear una alteración, debido a que ésta puede llegar a ser irreversible y sus efectos a largo plazo.

Pero ello no implica que pretendamos adoptar una posición conservacionista, pues debemos reconocer la necesidad de

las transformaciones a la naturaleza por ser inevitables e inherentes al Desarrollo; se necesita en todo caso, que la tecnología se encuentre sujeta a una política que armonice al hombre con el medio ambiente.

Sin embargo, surge una gran contradicción al alentarse por una parte la industrialización y el desarrollo económico y por la otra formularse leyes, reglamentos y planes para combatirlos; contradicción que generalmente viene a darse en los países en vías de desarrollo por no poder limitar de manera estricta las inversiones, la transferencia de tecnología, la industrialización, sus fuentes de trabajo, producción y exportaciones, de ahí, que sean quienes generan mayor contaminación.

Además de que en estos países al ser, el nivel de información científica, deficiente generalmente se adquieren bienes innecesarios, dañinos, y más contaminantes; permitiéndose además, el establecimiento de industrias extranjeras que no han sido permitidas en su propio país.

Las opciones de solución a esta problemática son: cada país debe aplicar su propia tecnología; las tecnologías deben buscar alternativas en lo que a energéticos se refiere, procurándose en todo momento el uso de la autosuficiencia, técnica en recursos regionales y renovables; y desconcentrandose la industria bajo el auspicio de la planeación, pues de esta manera, pensamos, se puede generar un crecimiento coordinado y adecuado a cada marco económico-social.

Además de que pensamos es necesaria, una cooperación más real de países desarrollados hacia subdesarrollados, bajo el supuesto de que los problemas ya existentes también pueden afectarles, independientemente de su situación económica, pues no debemos olvidar, que los procesos sociales se encuentran mediados y condicionados por procesos naturales.

Factor Demográfico.- Estrechamente relacionado con el factor tecnológico, el demográfico se constituye en una causa más de degradación, en virtud de que al aumentar la población, se tiende a abusar de los recursos naturales así como a producir innumerables desechos, resultando realmente imposible todo intento por elevar el nivel de vida, pues al incrementarse la demanda de recursos se contribuye al agotamiento de los mismos, aunado a la rápida y desordenada ocupación del suelo, la cual trae consigo carencias de vivienda e incremento a las demandas de infraestructura y servicios públicos.

Ya que el crecimiento de la población, no es un fenómeno natural por sí mismo sino también un fenómeno social cuya reactivación, estímulo e inhibición se encuentra sujeto a factores de orden social, político y económico . Así encontramos, que la dinámica poblacional se encuentra determinada por la mortandad, fecundidad y migración.

Mortandad: ésta se presentó durante varios periodos sin embargo, los avances médicos y la política de seguridad social, determinaron que en México, a partir de los años 40 se

empezara a dar una drástica disminución en dicha tasa (20), pues de 1940 a 1960 el número de muertes por cada mil habitantes descendió de 23.3 a 11.5. Resaltando, el descenso de la mortandad infantil a consecuencia del grado de educación y participación económica de las ciudades, comparado con el riesgo de muerte de los hijos de madres analfabetas, de donde se desprenden, a nivel nacional como por estratos sociales, diferencias cualitativas y cuantitativas en las causas de mortandad, por guardar éstas últimas una relación inversa con el grado de urbanización, en razón de que las oportunidades de empleo, las obras de infraestructura, servicios médicos y educativos han sido mejores en las ciudades y no en el campo.

Natalidad: Esta registró un gran incremento, a partir de la segunda mitad del presente siglo, debido a los altos y constantes niveles de fecundidad ocasionados en gran parte, por los avances científicos y tecnológicos. Registrándose alrededor de 45 nacimientos por cada mil habitantes y un promedio de 6.5 hijos por mujer; situación que hasta fechas recientes tuvo cambios poco sensibles, dándose para fines de los 70s. y principios de los 80s. un promedio de 4.1 hijos vivos a consecuencia la difusión y adopción de nuevos patrones de fecundidad, sin olvidar, la trascendencia desarrollada por los aspectos tecnológico y económico, pues las estadísticas señalan a las regiones más urbanizadas del país como las de índices más

-----  
20. Cfr. Rodríguez Chaurnet, Dinah. TEMAS DEMOGRAFICOS, Ed. Escuela Nacional De Trabajo Social, México, 1987. 1a.ed. pp.39 y 45.

bajos de fecundidad.

Por lo cual y considerando los factores antes mencionados y sobre todo ya iniciado el descenso de población en algunas entidades del país, creemos, es posible preveer que en México si éstos se mantienen, se producirá un descenso rápido de la fecundidad como ha sucedido en otros países. Debiendo emplear el gobierno, (más allá de la simple limitación del número de hijos), procesos de difusión más amplios así como nuevos patrones de fecundidad, apartándose de criterios moralistas que obstaculizan la aplicación de medidas más concretas.

Migración: Representa un fenómeno social, con el cual se designan a aquellos desplazamientos regionales efectuados por la población dentro del territorio nacional; encontrándose generalmente asociados a concentraciones de población en núcleos urbanos. Destacando la ciudad de México donde la población aumentó de 1 642 000 en 1940 a 15 656 000 en 1985, a la cual se suman ya, pero sin alcanzar todavía sus proporciones, las ciudades de Monterrey y Guadalajara, empeorandose aún más la situación ambiental, debido a la presión ejercida por las grandes concentraciones urbanas, en contraposición al sector rural el cual presenta un abandono cada vez mayor, a consecuencia del impulso excesivo de unas cuantas ciudades, así como de la política centralista seguida por nuestro gobierno, donde por el rápido crecimiento, no ha existido conciencia sobre los impactos ambientales ni se han tomado en cuenta las características geográficas de los recursos naturales disponibles.

En función de ello consideramos, se deben tomar medidas tendientes a estabilizar y distribuir la población en el territorio nacional, propiciando el crecimiento socioeconómico de manera más coordinada.

De acuerdo a la teoría de la transición demográfica, aplicable a los países en desarrollo y que Overbeek (21) resume en tres fases, el factor demográfico se desarrolla de la siguiente manera:

1.- Sociedades donde aún no se ha empezado su desarrollo y que al caracterizarse por altas tasas de crecimiento de natalidad y mortandad, su crecimiento natural es bajo.

2.- En estas sociedades y gracias al avance tecnológico, se presenta una reducción en las tasas de mortandad, no así en las tasas de natalidad, pues éstas disminuyen años después, lo cual propicia un aumento alarmante de la población.

3.- Aquí, los niveles de natalidad y mortandad son más equilibrados y estables, con una ligera tendencia hacia la natalidad.

Etapa en la cual, estaríamos entrando actualmente, pues aún y cuando el crecimiento de la población mexicana no ha disminuido, por lo menos se ha mantenido estable. Siendo importante aclarar, y al representar la juventud un alto porcentaje de la población, que las posibles disminuciones van a ser palpables hasta la primera parte del siglo próximo.

-----  
21. Cfr. Cabrera Acevedo. Op.cit. p.58.

Así y al poner en riesgo la dinámica poblacional, a la estabilidad y equilibrio ambientales, pensamos, se precisa de una organización social, política y económica de nuestro país más compleja y completa.

c). TIPOS DE CONTAMINACION, de acuerdo a lo señalado en el título cuarto de la LGEEPA, los tipos de contaminación son: del agua, atmósfera, del suelo, actividades riesgosas, materiales y residuos peligrosos, energía nuclear, ruidos vibraciones, energía térmica y luminica; olores y contaminación visual.

Contaminación Del Agua y Del Medio Marino, al representar el agua uno de los recursos más importantes, de la sociedad y constituirse en elemento indispensable de los seres vivos en general, surge la necesidad de emplear estrategias tendientes a resolver los problemas derivados de su uso irracional y la contaminación.

De ahí que el obtener los niveles mínimos de calidad, por la mayoría de países, no resulte tarea nada fácil, si consideramos que la contaminación del agua se da, (en mayor grado en los industrializados), abarcando aguas territoriales y mares; pues así como se vierten simples desechos de alguna manera asimilables por este medio, también se vierten: sustancias tóxicas, hidrocarburos y elementos radiactivos con repercusiones muy graves. Razón por la cual y aunado a los costos de su propia naturaleza, debemos agregar su captación, almacenamiento, traslado y tratamiento; empleándose dichos factores en función de

los usos del mismo recurso.

Así encontramos: en el reglamento para prevenir y controlar la contaminación del agua, el establecimiento de normas de calidad, máximos tolerables, usos, valores máximos permisibles en cuerpos receptores , estuarios y aguas costeras; y en el reglamento para prevenir la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, una visión general de lo considerado como desechos, las substancias que contienen y las características de éstos.

Medidas generalmente insuficientes, si consideramos que desde la fecha de su vigencia, (principios de los 70s cuando la problemática no alcanzaba altos niveles), hasta hoy, la situación lejos de mejorar ha ido en aumento a consecuencia de los innumerables agentes contaminantes, por lo cual resulta evidente la necesidad fomentar medidas adecuadas a la problemática existente, tendientes a racionalizar el aprovechamiento de este recurso, contemplándose sus modalidades de explotación así como sus posibilidades de reutilización.

Contaminación Atmosférica, con relación a este punto no hemos de señalar nada nuevo, ya que de todos es conocido, que México actualmente experimenta graves índices de contaminación, especialmente en las zonas urbanas. Situación nada alentadora, si consideramos el grado de afectación de estas alteraciones en las diversas formas de vida, no obstante su capacidad de regeneración.

Como agentes contaminantes encontramos básicamente el proceso de emisión-inmisión, entendiendo como emisión la transmisión a la atmósfera de ciertas sustancias perjudiciales para las formas de vida, mismas que a su vez van a producir inmisión, la cual, es el nivel de contaminación alcanzado una vez mezcladas las emisiones de los componentes naturales de la atmósfera, emisiones realizadas a su vez por ciertos agentes, tales como: la industria, fuentes domésticas y medios de transporte.

Para detectar la presencia de estos contaminantes se requiere de determinados índices, los cuales serán establecidos (en función de sus efectos producidos sobre la salud) a fin de aumentar la calidad del aire, la cual va a estar condicionada por volúmenes de emisión, concentración y por los caracteres meteorológicos y topográficos del área afectada. Como sucede por ejemplo con la ciudad de México, la cual por encontrarse asentada en un una cuenca, presenta el fenómeno de invernadero (inversión térmica), con mucha frecuencia aunado a los más de dos millones de vehiculos así como las aproximadamente treinta mil industrias establecidas en su área, con lo que consecuentemente la mayoría de veces se superan los índices permitidos.

A efecto de controlar los contaminantes atmosféricos, consideramos, debe emplearse la dispersión, corrección de procesos, eliminación y retención de subproductos y control sobre las materias primas, ya que aún y cuando existe la

legislación respectiva, queda todavía mucho por hacer.

Contaminación de Suelos, la importancia de este medio estriba en que al ser la base de sustentación de los ecosistemas naturales nos va a proporcionar la alimentación. Y si consideramos además que de los dos millones de kilómetros cuadrados que comprenden el territorio mexicano, ( 17% agricultura, 50% ganadería y 14% bosques), su calidad se encuentra afectada por factores como: erosión, salinización, deforestación, riego de aguas negras y desechos sólidos domésticos e industriales, hemos de observar la necesidad de su preservación y conservación.

Siendo los desechos sólidos el factor más grave pues para 1990, se calculaba, que eran producidas 52,180 toneladas diarias en todo el país, de las que únicamente el 75% eran recolectadas, mismas que a su vez se depositaban en 65% a cielo abierto y 45% en rellenos sanitarios, por haberse construido sólo 5 procesadoras de basura en todo el país: San Juan de Aragón, Zapopan y Tonalá, Jalisco, Monterrey y Oaxaca con una capacidad total de 2,070 toneladas diarias.

De ahí que consideremos como solución inmediata, el el producir materiales degradables y reutilizables, tanto por empresas como por la sociedad en general, ampliándose la información sobre opciones tecnológicas para un mejor tratamiento y manejo de residuos peligrosos.

De acuerdo al orden establecido en la ley para enmarcar los tipos de contaminación, cabe aclararse que las

actividades riesgosas así como los materiales y residuos peligrosos no serán tratados de manera individualizada, por considerarlos implícitos dentro de los tipos antes tratados.

**Energía Nuclear:** La contaminación radiactiva, puede definirse como un aumento de radiación natural debido a la utilización de sustancias radiactivas naturales o producidas artificialmente, a consecuencia de las demandas energéticas. Área que es eminentemente cambiante, por encontrarse sujeta a los avances tecnológicos.

De ahí que, resulte indispensable, una enérgica aplicación de las disposiciones limitantes de las conductas individuales, debiendo descartarse, a diferencia de los otros tipos de contaminación, las tolerancias administrativas, debido a la peligrosidad de los materiales, ej. autorizaciones.

Esta área se encuentra regulada por la Ley de Energía Nuclear, Ley por responsabilidad civil por Daños Nucleares, y por el capítulo VI de la LGEEPA, mismo que se reduce a un sólo artículo, de donde observamos es precisa una dinámica, acorde a las normas técnicas, ya que no obstante su importancia, la legislación respectiva ha sido mínima.

Ruidos, Energía Térmica y Luminica, Olores y Contaminación Visual, estos tipos de contaminación vienen tratados por la LGEEPA de manera conjunta, específicamente en su capítulo VII donde, quedan sujetos a los límites máximos de las normas técnicas respectivas.

Y donde sólo observamos un reglamento respectivo al

ruido, pues en los demás casos, la Ley hace mención únicamente a las prohibiciones, sin hacer alguna definición o distinción entre ellas (quizá porque la determinación de límites de tolerancia no siempre es susceptible de cuantificación en términos objetivos). Así encontramos, que el ruido, es: todo sonido indeseable molesto o perjudicial a las personas, desde el punto de vista de su producción y recepción para lo cual se utilizan medidas como el decibelio.

Siendo básicamente las industrias, seguidas de los transportes quienes producen en gran parte este tipo de alteraciones, las cuales van desde molestias mentales (crisis emocionales o nerviosas), hasta graves trastornos auditivos, sin contar, los efectos producidos a animales y edificaciones.

En términos generales, podríamos resumir que la prevención de este tipo de contaminación, de acuerdo a lo señalado por el reglamento correspondiente, se divide en medidas tendientes a: evitar el surgimiento de ruidos; alejar, limitar y disminuir las intensidades de las fuentes emisoras; de cuyo cumplimiento se van a encargar: la Secretaría de Salud, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes y, del Trabajo y Prevención Social.

Pudiendo agregarse, respecto de los otros tipos de contaminación no reglamentados, la necesidad de una regulación de manera pormenorizada ya que es de este modo como se pueden evitar los problemas de confusión y no observancia de la ley.

## CAPITULO III

### EL DERECHO AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURIDICO

#### MEXICANO

- A. Marco Constitucional
- B. Naturaleza Juridica
- C. Conferencias Internacionales
- D. Marco Sustantivo
  - 1. Medidas de Control
    - a. Coacción
    - b. Convenio
  - 2. Medidas de Seguridad
    - a. Autorización
    - b. Planeación
  - 3. Medidas Represivas
  - 4. Participación Social

### CAPITULO III

#### EL DERECHO AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

##### A: MARCO CONSTITUCIONAL.-

De acuerdo a los puntos tratados en el capítulo anterior, podríamos observar, que la acción compleja de la protección del medio ambiente, exige un marco constitucional acorde a su naturaleza, sustentado:

- a). En el principio de equilibrio entre los intereses de la sociedad, y
- b) En técnicas habilitantes para la acción de los poderes públicos.

De modo que, aún y cuando en el capítulo de garantías individuales no se consigne el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, encontramos a este derecho, relacionado con los artículos 4o. párrafo cuarto (derecho a la salud), 6o. (derecho a la información, porque en virtud de éste la sociedad puede conocer los niveles de contaminación de cierta área, y tomar las medidas respectivas), 14 (garantía de legalidad, toda vez que si ésta limita las facultades de la administración en lo relativo al patrimonio particular, puede

ampliarse al medio ambiente) y 123 fracción XV (garantías laborales); derecho establecido de manera específica en el artículo 15 fracción XI de la LGEEPA; sin embargo y si tenemos en cuenta, que sólo la Constitución puede obligar a la administración, lo mismo que a los particulares, hemos de observar, que la formulación de este derecho se encuentra lo suficientemente justificada para constar de modo expreso.

Por cuanto hace a los artículos encuadrados dentro del inciso b), encontramos al artículo 27, el cual, al conceder a la nación la propiedad originaria de todas las tierras y aguas del territorio nacional así como el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, le consigna en su párrafo tercero las atribuciones para regular y salvaguardar los elementos naturales; cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país mejorando las condiciones de vida de la población rural y urbana. Párrafo que consideramos de gran importancia pues se constituye en la base constitucional de la protección al medio ambiente al impedir la degradación de los recursos naturales que alteran los ecosistemas, así como la explotación inmoderada.

Perteneciente a este grupo, encontramos al artículo 73 (facultades del Congreso), al señalar en su fracción XVI la de dictar leyes sobre Salubridad General de la República. Y en los puntos 1o. a 4o, las demás autoridades competentes en materia de

salud:

1a). El Consejo de Salubridad General, dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales, serán obligatorias en el país.

2a). En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a). La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a). Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

De donde, podemos desprender las facultades exclusivas de la federación para legislar en materia de salubridad general.

De igual manera se establece dentro de la fracción XXIX G como facultad del Congreso, la de: expedir leyes reguladoras de la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus

respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, ello observamos, a fin de hacer más coherentes los ordenamientos jurídicos y evitar la duplicidad de acciones de los órganos ejecutivos, federales, municipales y descentralizados.

Asimismo encontramos, que el artículo 25 al otorgar al Estado la rectoría del desarrollo nacional; garantiza, que ésta sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación, impulsando empresas públicas y privadas de la economía bajo los criterios de equidad social y productividad, sujetándolas al interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos; cuidando su conservación y el medio ambiente.

De dónde podemos apreciar, que la tendencia generalizada de los legisladores es dirigida hacia una elevación del desarrollo socioeconómico, limitándolo al bienestar general y la protección del medio ambiente, situación que consideramos, es determinante en la vigencia de una legislación ambiental.

#### B. NATURALEZA JURIDICA.-

Esta viene dada en función del Estado, cuya existencia se debe y justifica en el servicio proporcionado a la sociedad, por ser ésta quien en ejercicio de su soberanía ha dado al gobierno las facultades necesarias para hacer valer los derechos obtenidos en su propio bienestar. Siendo de igual manera una de las principales funciones a ejercer por el Estado, el establecimiento de un orden jurídico, tendiente a proteger, no sólo el Derecho a la propiedad o libertad sino también el Derecho

a la Salud.

Comprendiendo dicho orden jurídico, desde el precepto Constitucional, el Tratado Internacional o la Ley Federal, hasta el reglamento o circular, lo cual, ha dado lugar para integrar en México, lo que podría llamarse Derecho Ambiental Mexicano.

Area que como las demás ramas del Derecho se encuentra sujeta a constantes modificaciones para seguir siendo válida. De ahí que una de las razones fundamentales al desarrollar el presente trabajo fue precisamente esa necesidad; entendiéndolo a ésta como algo de lo cual es imposible sustraerse dadas las condiciones ambientales por las cuales atravesamos actualmente.

Pues si bien observamos, en el período actual, el sistema jurídico para la protección del medio ambiente se halla en una constante renovación, de igual manera ésta debe superar todos aquellos errores derivados de la formulación y aplicación de estas normas, (de ahí que hablemos también de adecuación).

Lo cual significa, que éstas medidas deben adecuarse igualmente, al modelo de economía mixta, diseñado por la Constitución, así como a las facultades del Estado para regir el proceso económico: artículos 3o., 5o., 25, 26 y 27. Además de que el artículo 26 al disponer: "el Estado deberá ejercer su política económica en el contexto de solidez, dinamismo y permanencia al crecimiento de la economía, reforzando, la independencia, democratización social y económica de la nación "

establece los lineamientos bajo los cuales el Estado deberá mantenerse a efecto de fijar sus metas, romper improvisaciones y limitar los cambios sexenales.

### C. CONFERENCIAS INTERNACIONALES.-

Estudiando los aspectos jurídicos planteados por la contaminación, es menester reconocer, que no podemos sustraernos del aspecto internacional, al rebasar ésta generalmente, los límites territoriales y afectar a otros territorios soberanos, o bien trascender, a sistemas no sometidos a ninguna soberanía ej. mares internacionales y extratósfera.

Lo cual, al traducirse en Derecho Internacional en dos principios básicos: 1. Aquel que otorga a los Estados exclusividad sobre los territorios en que ejercen su soberanía; y 2. Aquel que permite utilización común e irrestringida de ciertos elementos o sistemas naturales; afecta a su vez los intentos de regulación a escala supranacional del Derecho Ambiental, en virtud de que el primero de éstos, va a interferir en las acciones tendientes a eliminar contaminantes originados en un Estado y transmitidos a otros a través de aguas o atmósferas, donde aún y cuando puede recurrirse a una reclamación o compensación, también es evidente, la imposibilidad de probar con exactitud los orígenes de la contaminación. Condición que en el segundo principio resulta más complicada, al no ofrecer el Derecho Internacional Público, alguna solución viable fuera de los acuerdos y convenios internacionales, quienes se encuentran a su vez limitados por el grado de afectación de un Estado (estado

de necesidad y legítima defensa), ya que los no afectados carecen de fundamentos para ejercer determinadas acciones, al aludirse la mayoría de veces al principio de soberanía.

A pesar de ello no dejamos de reconocer, ciertos avances, en algunos tratados y conferencias internacionales. Encontrándose integrados los primeros, por acuerdos de carácter obligatorio, suscritos entre dos o más Estados, mientras que las segundas se encuentran integradas por resoluciones de organismos internacionales como la ONU, no coercibles ni estrictamente obligatorias, aunque no necesariamente "éticas".

Dentro de los tratados internacionales más importantes con carácter bilateral (recaídos, generalmente en materia de utilización y distribución de recursos fluviales), encontramos: el suscrito entre Finlandia y la Unión Soviética, 1960, el Austro-Húngaro sobre el Danubio de 1956, los Greco-Búlgaros de 1964 y 1971; por lo que hace a los de carácter regional se halla, el suscrito por los Estados Nórdicos en 1974, los de París de 1960, contaminación radiactiva, Moscú 1963, Bruselas y Viena 1963, Bruselas 1969.

Por cuanto hace a las conferencias internacionales, encontramos un primer intento de regulación internacional en la conferencia de Washington (contaminación derivada del transporte marino) de 1926, donde únicamente se abordan técnicas de control sin formularse, un texto suscrito por las naciones presentes, llegándose hasta la conferencia de Londres de 1954, a un acuerdo sobre la materia.

Con respecto a la explotación de la Plataforma continental, se dieron la convención sobre altamar de Ginebra en 1958, y las del derecho del mar de 1975 de Caracas, Ginebra, y Nueva York.

Dándose en 1972 a instancias de la ONU, un primer encuentro mundial sobre problemas ambientales, en la Conferencia de Estocolmo Sobre el Medio Humano, la cual, más que en el punto de arranque, es el punto de partida de la nueva etapa de universalización de las preocupaciones ambientales.

Con la participación de 113 países, incluyendo las grandes potencias, a excepción de Rusia, su resultado inmediato fue, la Declaración Sobre el Medio Humano, la cual, se va a encontrar estructurada por:

"a) Un preambulo de 7 puntos donde se efectúa la declaración sobre el medio humano y se responsabiliza a los gobiernos de la calidad ambiental;

b) Un conjunto de 26 principios que contiene un plan de acción de 109 recomendaciones, a través de las cuales se pretende abordar un gran número de problemas ambientales, con alcances mundiales;

c) Una recomendación donde se prevé la creación de organismos institucionales y financieros, y

d) Un conjunto de otras resoluciones" (22).

Siendo dichos principios básicamente declarativos

en tanto que las recomendaciones muy amplias y carentes de detalles, las cuales se referían a los estatutos y organismos internacionales, que permitiesen coordinar sus actividades en la obtención de una acción conjunta.

Incluyéndose, dentro de las otras resoluciones la recomendación de declarar el 5 de junio "día mundial del Medio Humano"; el rechazo hacia las armas nucleares y la decisión de preparar una segunda conferencia después de 1977.

Poco después de esta conferencia, se crea el PNUMA, semiagencia especializada de las Naciones Unidas, con sede en Nairobi, Kenia, abarcando áreas de asentamientos, salud, desertización, economía y tecnología, océanos, conservación de la naturaleza y, recursos energéticos. Regido por un Consejo de Administración, integrado por 58 miembros, va a ocuparse de la creación y desarrollo de instituciones de cooperación internacional medioambiental, ofreciendo una alternativa práctica mediante la formulación de estudios de carácter ecológico.

No obstante los avances logrados en esta conferencia, la prevista para 1977, no se realiza, celebrándose en dicho año la Conferencia sobre la Educación Ambiental, sucediéndole en 1982 la Declaración de Nairobi así como la revisión del Plan de Acción Global para el Medio Ambiente, las cuales demostraron, que la situación era peor que diez años antes, de ahí que el plan de Acción 1982-1992, se constituye en una actualización sistemática de las medidas de Estocolmo, quedando estructurado en seis grupos:

I. Los logros principales del plan de acción 1972-1982.; II. La nueva percepción de las cuestiones ambientales; III. Tendencias principales y problemas potenciales; IV. Orientación Básica del PNUMA; V. Planificación y ejecución de las actividades ambientales y,VI. Disposiciones institucionales relativas al PNUMA.

Dándose por último, en junio de 1992, la Conferencia "Cumbre de la Tierra" en Rio de Janeiro, Brasil, donde participan 178 países y se firman los siguientes tratados:

a) Tratado de cambios climáticos, mismo que es calificado por la organización ecopacifista, de ambiguo al no fijar calendarios ni metas específicas en la estabilización de emisión de gases que provocan el efecto invernadero.

b) Tratado de protección de las especies, Biodiversidad.

c) Tratado sobre bosques.

d) Agenda 21 ,donde se abarcan aspectos relativos al financiamiento, sin establecerse obligaciones específicas. Y donde se prevé además, la creación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), (con una vigencia de 1996 a 1997). Organismo que a su vez genera grandes controversias, al cuestionarse, principalmente por EEUU. los criterios para el otorgamiento de recursos así como el tipo de ayuda a otorgarse, el cual, señala, debe ser condicionado.

De todo lo anterior, podríamos concluir, que independientemente de los alcances plasmados en la declaración,

la situación real sigue quedando al margen como hace años, donde el enemigo a vencer no es precisamente la contaminación, sino los intereses en juego, ya que la pobreza de los países del tercer mundo es aprovechada por el afán ilimitado de lucro de los países industrializados. Lo cual es aún más palpable, si observamos, que en materia de atmósfera, no se da ningún avance debido a la oposición de los países petroleros ello, aún y cuando, se establece que bajo términos del tratado, los países desarrollados tendrían un nivel de acceso a los recursos biológicos de los países en desarrollo, y éstos a su vez, tendrían acceso a los recursos tecnológicos de los países industrializados.

De donde podemos desprender, que sólo a través de una auténtica cooperación internacional regida por un cuerpo normativo de estrategias nacionales, acciones regionales, acuerdos y convenios; podría, proporcionarse una base legal suficiente para imponer sobre la comunidad internacional, una disciplina ambiental coercitiva, adecuada a las condiciones que actualmente vivimos. Tarea nada fácil, si consideramos que para ello, se precisa de algo aún más imposible: una organización internacional, con facultades supranacionales capaz de hacerlos cumplir.

#### D. MARCO SUSTANTIVO.-

Como ya mencionábamos anteriormente, el Derecho Ambiental, para cumplir su cometido, utiliza figuras jurídicas pertenecientes a otras ramas del derecho, tales como las concesiones, autorizaciones, licencias, etc. Instrumentos que

hemos agrupado para mayor comprensión de acuerdo a la finalidad perseguida al momento de aplicarse.

1.- Medidas de Control.

Estas son empleadas para limitar agresiones específicas y preexistentes, se dividen a su vez en:

a). COACCION, se realiza a través de la utilización de instrumentos más energicos, tales como los actos de inspección y vigilancia facultades que la LGEEPA en su artículo 161 otorga a las entidades federativas y los municipios llevándose a cabo sin perjuicio de la aplicación de otras medidas y sobretodo satisfaciendo los requisitos de todo acto de autoridad.

La coacción como inspección, es observable, en los artículos 165 de la Ley (obligatoriedad), y 166 (obstaculización), de la cual, se levantará un acta que servirá para tomar las medidas correctivas procedentes, las cuales serán notificadas al interesado a efecto de facultarlo para que en el término de 10 días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido éste, la autoridad emitirá una resolución donde señalará las medidas correctivas de las irregularidades observadas, el plazo para corregirlas y las sanciones correspondientes.

En términos generales, nos atreveríamos a calificar esta medida como adecuada para verificar el cumplimiento de la Ley sin embargo, al quedar sujeta a diversos factores, tales como la capacidad de los inspectores y las carencias económicas, su eficacia se ve afectada en gran medida (pues el propio Presidente

del Instituto Nacional de Ecología ha reconocido que en el Distrito Federal existen 60 inspectores, y 80 ingenieros ambientales en todo el País).

b). CONVENIO O LIBRE CONSENSO, este se da a través de acuerdos entre gobierno y gobernados, con el fin responsabilizar, en la consecución de un medio ambiente más óptimo, a un grupo social o sector económico, frente a la administración, en aquellas situaciones donde resulta muy difícil imponer estrictamente las medidas ambientales.

Encontrándose en el artículo 27 Constitucional párrafos 3o. y 6o., el fundamento que faculta a la nación para la celebración de estos acuerdos, al disponer que la nación se reserva el derecho de imponer restricciones a la propiedad privada y las concesiones. Siendo un claro ejemplo de éstas, el artículo 41 del Reglamento para prevenir la contaminación generada por vehículos automotores, al disponer: "EL Departamento podrá suspender o revocar la concesión o permiso otorgados para la prestación del servicio público local de transporte de pasajeros a quienes incumplan las medidas de limitación o restricción vehicular..."

Así como lo dispuesto por el artículo 7 fracción VIII del Reglamento para prevenir la contaminación atmosférica, "Compete a la Secretaría: I.- VII..., VIII. Convenir y en su caso requerir la instalación de equipos de control de emisiones contaminantes en la atmósfera con quienes realicen actividades contaminantes en zonas conurbadas, ubicadas en dos o más

entidades federativas, y cuando se trate de bienes o zonas de jurisdicción federal..."

Encuadramos también dentro de este tipo de medidas (aún y cuando en estricto sentido no son convenios sino un libre consenso), a las establecidas mediante tratamientos fiscales favorecidos para las empresas que adopten dispositivos anticontaminantes, especialmente cuando se trata de instalaciones en funcionamiento, cuya revisión origina costos no traducibles en mejoras de productividad, (artículo 12 del Reglamento para prevenir la contaminación atmosférica), a efecto de lo cual, las autoridades competentes considerarán a quienes:

I. Adquieran, instalen y operen equipos para el control de emisiones que contaminen la atmósfera; II. Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipos de filtrado, combustión, control y en general de tratamiento de emisiones que contaminen la atmósfera; III. Realicen investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera, y IV. Ubiquen y relocalicen sus instalaciones para evitar emisiones contaminantes a la atmósfera en zonas urbanas; supuestos que encontramos específicamente en los artículos 44 fracción VIII y 51 inciso g) de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a excepción del descrito por la fracción IV. Respecto de las cuales, consideramos, debe agregarse el caso de empresas dedicadas a producir mercancías recicladas y reciclables.

Se encuadran también dentro de estas medidas, las diversas campañas concientizadoras empleadas por el gobierno,

mismas que igualmente, deben intensificarse.

De acuerdo a lo anterior, nos atreveríamos a considerar esta medida como más acertada que la coacción ya que al establecer beneficios para las partes responsabiliza más directamente al particular y el gobierno, derivándose consecuentemente en un control más objetivo. Proporcionando además flexibilidad en aquellas situaciones donde no se puede aplicar estrictamente la Ley, por ocasionarse problemas aún mayores.

## 2.- Medidas de Seguridad.

A través de éstas se tiende a evitar la producción de aquellos actos contaminantes, más difícilmente abatibles; medidas que, a diferencia de las establecidas en el artículo 170 de la LGEEPA: riesgo inminente y repercusiones peligrosas; así como la consideración de las mismas: decomiso, clausura temporal, parcial o total; hemos preferido tratar bajo el criterio de prevención, es decir, como medidas cautelares que buscan alcanzar las metas del Derecho Ambiental, siendo básicamente:

a) LA AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO, "acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido, para el ejercicio del derecho de un particular, es decir, hay un derecho preexistente del particular pero se encuentra restringido por afectar la tranquilidad, seguridad, etc. y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que garantizan tales intereses, la Administración permite el ejercicio de aquel

derecho previo"(23). Esta es simple cuando se efectúa una declaración de licitud del ejercicio de cierta actividad, sin ninguna sujeción adicional, ej. licencia para conducir; o bien indicativa; cuando se condiciona el ejercicio de una actividad o limita su número, ej. permiso para verter aguas usadas. De donde observamos, que la autorización al quedar sujeta a una rescisión unilateral recurre, para su funcionamiento: al establecimiento de estándares o límites, la regulación de las características de las materias primas y al control de las iniciativas públicas, elementos todos ellos que la convierten en una figura muy compleja.

De ahí que su utilización y consecuentemente su importancia, se encuentre determinada por la propia LGEEPA, (art. 19 Ordenamiento Ecológico) al aplicarla, prácticamente a todos los medios, como son: a) El aprovechamiento de los recursos, donde abarca suelos, aguas, recursos forestales, flora y fauna silvestres y acuáticas y, b) La localización de la actividad productiva, en lo referente a industria, comercio y servicios.

No obstante lo anterior, el sometimiento a autorización de ciertas conductas o la revisión de las mismas, en la práctica, trae consigo diversos problemas; tales como el hecho de que una o más autoridades se encuentren facultadas para otorgar autorizaciones, licencias o permisos. Ya que como la propia LGEEPA lo establece, las facultades ejercidas ya sea por el Departamento del Distrito Federal o la Secretaría, se van a

-----  
23. Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1986. 25a. ed. p. 236.

ejecutar, sin perjuicio de las que competan a otras autoridades o secretarías, ocasionandose de este modo, que para actividades similares existan tratamientos contradictorios, lo cual viene a repercutir enormemente en la funcionalidad de esta figura.

Aunado a ello, se encuentra el hecho de otorgarse en casi todos los casos una autorización definitiva, lo cual viene a traducirse en una resistencia a admitir la imposición de nuevas cargas económicas, por parte de los particulares ya que generalmente sólo se limitan a reunir y no conservar, los requisitos derivados del otorgamiento de una autorización.

Así encontramos tan sólo en unos casos, de la IGEEPA la mención del carácter temporal o modificable de una autorización, como son: el agua y sistemas acuáticos (art. 89 fraccs. VI y VII); suelo y sus recursos (art. 99 fracc.X); áreas naturales protegidas (a petición de la Secretaría, art. 64 último párrafo) y, materiales y residuos peligrosos. No así en lo referente a impacto ambiental, parques nacionales, parques marinos, flora y fauna silvestres y acuáticas, zonas salváticas, explotación de recursos no renovables, atmósfera aguas y suelos, actividades riesgosas, ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual; donde, no se hace ninguna especificación.

Siendo por ello y a fin de poder mantener vigentes los elementos generadores de una autorización, que consideramos deben emplearse de modo más frecuente y general las autorizaciones temporales.

En términos generales, y desde nuestro particular punto de vista, concluiríamos, que esta figura debe emplearse de manera limitada y sobre todo con una tendencia a desaparecer, por obstaculizarse con procesos viciados, el fin principal del Legislador, (limitar las conductas contaminantes), ej. burocracia, corrupción, imposición unilateral del gobierno, precisándose asimismo, del otorgamiento de facultades a los particulares o comunidades, para poder impugnar el otorgamiento de licencias o autorizaciones por parte de los órganos del Estado, como sucede en países como Suecia y Estados Unidos.

Debiendo reconocerse además, que la autorización en algunos casos por su propia naturaleza, ni siquiera puede otorgarse con el carácter de temporal ej. materia nuclear, áreas naturales protegidas y centros de población.

b). LA PLANEACION, ésta, se ha orientado en los países altamente industrializados, hacia el control y regulación de los desechos originados por la producción y consumo de mercancías mientras que en los países subdesarrollados, al adquirir el ambiente, un carácter prioritario derivado de la influencia ejercida por éste en sus procesos de desarrollo, se constituye en un sistema de recursos potencialmente productivos para una estrategia alternativa de desarrollo.

No obstante lo anterior, estas medidas se vienen dando hasta hace apenas algunos años, específicamente a partir de la LGEEPA pues en las anteriores se dieron, posteriores a la construcción y operación de los diversos proyectos productivos,

estudios de recursos alternativos y tecnologías apropiadas.

Así encontramos, que la LGEEPA en su artículo 15 establece los lineamientos bajo los cuales ha de darse la política ecológica o planeación ( Donde, a diferencia de nuestra concepción de planeación ambiental "como un todo", es regulada como una conjunción de planes con fines específicos. Quizá a efecto de distinguirla de la planeación ecológica, la cual, vendría a ser una planeación en estricto sentido, al abarcar tan solo, recursos naturales), prevaleciendo criterios de: aprovechamiento óptimo de los recursos naturales compatible con su equilibrio e integridad; la prevención de las causas generadoras de desequilibrios; la coordinación de los niveles de gobierno, y la concertación con la sociedad.

En este orden de ideas, la LGEEPA en su capítulo V estipula como instrumentos de política ecológica: planeación ecológica; ordenamiento ecológico; criterios ecológicos en la promoción del desarrollo; regulación ecológica de los asentamientos humanos; evaluación del impacto ambiental; normas técnicas ecológicas; medidas de protección de áreas naturales; investigación y educación ecológicas e, información y vigilancia. Instrumentos, que consideramos, no pueden concebirse de manera aislada en la planeación ecológica, al suponer ésta la reunión de 3 aspectos esenciales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia metas o proyectos; el económico, como la técnica que somete la economía a un plan; y el jurídico, que regula las instancias de

un plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho, en el orden normativo, vgr. planeación nacional de desarrollo y planeación urbana (arts. 17 y 24 fracción 1a.). debiendo regirse asimismo, de los siguientes principios:

Racionalidad, porque al seleccionar alternativas, mediante un análisis de las ventajas y costos va a elevar al máximo los recursos empleados; Previsión, por constituirse en un adelanto a los acontecimientos; Universalidad, ello, porque debe comprender todos los sectores y actividades del Estado, a fin de dar coherencia al plan; Unidad, este en virtud de que el plan debe estar coherentemente integrado y, Continuidad, ya que la planeación al ser un proceso continuo y premanente, debe poseer un orden lógico y cronológico.

Debiendo ampliarse igualmente, aquellos no del todo delimitados. Tales como la planeación ecológica que al plantear su trascendencia en la planeación nacional de desarrollo y señalar las obligaciones del Gobierno Federal en lo referente a la participación de los diferentes grupos así como la elaboración de programas, no señala cómo han de ser estos planes, sus alcances o los criterios a seguir para su elaboración.

Por lo que hace al ordenamiento ecológico, señala únicamente los criterios a seguir en los aspectos de aprovechamiento de recursos naturales, localización de la actividad productiva y de los asentamientos humanos. Pero fuera de las concesiones, autorizaciones, financiamiento y estímulos fiscales, no emplea ninguna otra figura administrativa razón por

la que pensamos, deben incluirse inventarios de bienes y actividades, para poder obtener un conocimiento concorto de los bienes a proteger así como de las actividades contaminantes.

En el instrumento de criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, observamos, que se establece la necesidad de adecuar las acciones de los particulares a los criterios ecológicos generales, así como la prioridad de los estímulos fiscales, sin mencionarse un factor muy importante como es el reciclaje y sin especificarse además, una cualidad jurídica (prioridades) para bienes, actividades, centros de población, patrimonio artístico y cultural; fuera del campo económico y social.

Lo cual constituye un serio obstáculo, en la planeación no solo de desarrollo sino también, en la de asentamientos humanos al pretender, la mayoría de veces, solucionarse problemas muy complejos mediante un solo plan.

En lo referente a la evaluación del impacto ambiental, agregaríamos la necesidad de generalizarlo a todas las áreas de producción, y no limitarlo a ciertas áreas, dándose igualmente un mayor impulso a la investigación y educación ecológicas.

De donde podríamos concluir, que la planificación es la única vía como el desarrollo económico puede enfrentarse a la defensa del ambiente, por poder tratarse de este modo, globalmente varios problemas ambientales como: distribución de la población, empleo y técnica, energéticos, la inclusión del costo en la defensa del ambiente en el cálculo económico total y, el

uso obligatorio de instrumentos anticontaminantes. A efecto de lo cual, y a fin de obtener también una visión y cálculo completos, deberá complementarse con la técnica administrativa clásica, creandose además, leyes ambientales en coordinación con el derecho económico.

### 3.- Medidas Represivas.

Estas se emplean por incumplimiento a las normas ambientales a efecto de establecer una eficaz disciplina ambiental.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 171 de la LGEEPA pueden consistir en: multa, clausura temporal o definitiva, parcial o total, arresto administrativo hasta por 36 horas y suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general toda autorización. Tomándose en cuenta, (artículo 173), la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia si la hubiere.

No obstante lo anterior, cada una de las disposiciones reglamentarias va a particularizar sus sanciones de acuerdo al fin perseguido. Así encontramos, que en los reglamentos de Impacto Ambiental (art. 47); residuos peligrosos (art. 58) y contaminación atmosférica, (art. 46), se establecen las sanciones descritas por la ley, en tanto que en materia de contaminación vehicular, se hace una división para sancionar a: conductores de vehículos (art. 37) y propietarios o responsables de los centros de verificación (art. 42), sancionandose al primer

grupo con multa, retiro de la circulación y, suspensión o revocación del permiso o autorización y al segundo con multa y suspensión o revocación del permiso o autorización.

Por lo que hace a los reglamentos para prevenir y controlar la contaminación de aguas y ruido, se establece multa y clausura a excepción de la ocupación para el caso de aguas (arts. 51 y 73 respectivamente), con la particularidad del cese, despido o amonestación para inspectores (aguas art. 55); o sanción de acuerdo a la gravedad de la falta para el personal de inspección (ruidos art. 79). Aspecto que, junto con la multa o revocación del permiso para responsables de centros de verificación consideramos, constituye un grán avance pues se responsabiliza no sólo al que produce la contaminación sino también a quien la permite.

Los reglamentos para prevenir y controlar la contaminación de aguas y la originada por ruidos, efectúan la imposición de multas, estableciendo una cantidad específica, particularidad que a diferencia de los demás les impide mantenerse vigentes lo cual justifica la existencia de una reforma.

Pudiendo agregarse respecto de estas medidas, y considerándo su carácter correctivo, el hecho de que deben ser impuestas lo más cercanas a la realidad, sin que resulte más barato pagar una multa que cumplir con las leyes respectivas.

En lo referente a contaminación del mar y considerándolas como medidas preventivas se establece: la

prohibición de salir para un barco o aeronave, (cuando el fletador, propietario o personas que se les equiparen viole el reglamento); clausura y multa, pudiendo darse parte al Ministerio Público y ser las multas acumulables.

Siendo este reglamento, el único que determina contra quien o contra quienes se va a proceder para el caso de incumplimiento, pues ni siquiera en la Ley se establece el criterio a seguir para el caso de personas morales, condiciones que consecuentemente, derivan en impresiones y obstáculos para la aplicación del Derecho Ambiental.

Otra situación imprecisa en la Ley así como en sus reglamentos es el no establecimiento del destino de las multas, mismas que consideramos, deben invertirse en la protección del ambiente, sin que la administración sancionadora pueda convertirlas en fuente de ingresos libre de utilización. Haciendose constar igualmente que las sanciones recaídas al infractor no le eximen de la obligación de resarcir daños e indemnizar a los perjudicados, (privados o públicos).

Delitos en Materia Ambiental (orden federal), la procedencia de éstos se encuentra en el capítulo VI de la LGEEPA donde previa denuncia de la SEDESOL (por conducto de la Procuraduría Federal de Protección Al Ambiente, art. 38. fraccs. III, XI, XII, XVIII y XIX reglamento interior D.O.4 jun. 92), la imposición de las penas de prisión, varía de un mes a seis años en tanto que las multas de 100 a 100 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para el caso de

realización, autorización, etc. de actividades peligrosas; fabricación, elaboración, transportación, distribución, etc. de materiales o residuos peligrosos; despida descargue o lo autorice tanto humos y polvos en la atmósfera, como aguas residuales, desechos y demás contaminantes en aguas marinas, suelos y rios.

Así como cuando, excediendo los límites, genere emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica o lumínica, ocasionando graves daños en la flora, fauna, etc.

Dandose aquí, una laguna en la Ley pues al no regularse en México los delitos corporativos, debe especificarse contra quienes se va a proceder si una empresa o institución se encuadra dentro de las hipótesis planteadas.

Además, y como nos señala Alonso Perez Moreno (24), el supuesto de los tipos, puede quedar indeterminado e impreciso, si se involucra un derecho Penal de "resultado"; (si hay daño, siempre hay un responsable penal), por lo que debe regularse un derecho de "voluntad" (si existe daño, habrá responsabilidad penal para quien haya infringido las exigencias en materia de protección al ambiente).

Otra cuestión a resolver, es la determinación, del lugar donde ha de establecerse el aspecto penal del Derecho ambiental: ley especial de delitos ambientales; la inclusión de un título o capítulo penal en las leyes administrativas; o, la adición de un título en el Código . Problemática que pensamos,

-----

24. Cfr. Perez Moreno, Alonso. CONSTITUCION Y MEDIO AMBIENTE. Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Madrid, 1982, 1a. ed. p. 77.

debe resolverse mediante una remisión del Código a la Ley especial, por ser este el modo como se puede generar un mayor efecto preventivo en la comunidad que tenga conocimiento de la sanción a comportamientos indebidos.

De donde podríamos concluir, que así como las empresas contaminantes no son castigadas por los intereses en juego, la legislación en materia ambiental solo se aplica estrictamente, hasta la existencia de un problema mayor, sirviendo, la mayoría de veces pequeñas empresas nacionales de chivo expiatorio.

#### 4.- Participación Social.

Esta se encuentra sustentada en el artículo 26 constitucional y en el capítulo quinto de la LGEEPA al establecerse la obligación del Gobierno Federal para promover la participación y responsabilidad sociales, en la formulación de la política ecológica, acciones de información, vigilancia y en general en las acciones ecológicas a emprender.

A efecto de lo cual se convocaran a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos, productores agropecuarios, comunidades, instituciones educativas, instituciones privadas y otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación democrática; celebrará convenios con organizaciones obreras, campesinas y comunidades rurales así como con los diversos medios de comunicación masiva, a efecto de difundir e informar las acciones ecológicas; como el

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

reconocimiento de los esfuerzos destacados de la sociedad en la preservación del ambiente; impulsando el fortalecimiento de la conciencia ecológica y proponiendo a la Comisión Nacional de Ecología, la participación de representantes de los principales sectores de la sociedad. De donde observamos, el aspecto primordial de la participación social (a nivel nacional y estatal) en el Derecho Ambiental.

Sin embargo, es de hacer notar, junto al establecimiento y definición de la participación social, que la Ley debe establecer formulas orientadas no sólo hacia la persecución y descubrimiento de las infracciones de la legislación vigente, sino encaminadas también, a delegar en determinadas organizaciones de base social, ciertas competencias, que por su propia naturaleza y al encontrarse íntimamente relacionadas con el objeto de protección, resulte adecuada su transferencia.

Ya que el empleo de técnicas de colaboración social en materia de protección al medio ambiente constituye no sólo modernización y perfeccionamiento del Derecho sino además, mayor seguridad y confianza social, frente a las decisiones de los poderes públicos.

Como opciones técnicas de fomento nos atreveríamos a señalar las siguientes recomendaciones:

Técnicas de Participación Orgánica.- Con ellas y a fin de considerar los intereses en juego, se complementa, a organismos competentes para proteger el medio ambiente, con

representantes de grupos a quienes afecta directamente la gestión administrativa; Técnicas De Autoadministración.- Estas facultan a a los particulares, y empresas o asociaciones, para gestionar y tutelar el ambiente a efecto de emprender normas de acción o conducta, tales el establecimiento de registros a empresas contaminadoras; reglamentar sujeciones, deberes, relaciones, facultades y derechos tanto de particulares como de empresas, medio por el cual, la administración puede ejercer una gestión y control descentralizados; Técnicas De Cooperación.- A través de éstas se pretende substituir las determinaciones administrativas de carácter unilateral y variable, ya que a través del convenio y la concertación social (individuales y colectivos), se genera seguridad tanto en una actividad económica concreta como confianza en las desiciones de los poderes públicos, propiciándose así una actuación flexible y eficaz en los diversos planos de protección ambiental; Técnicas de Participación Social.- Estas van a hacer posible un ejercicio simplificado y operativo de los procesos de desición del Estado, generando además, credibilidad social la Administración.

Para lo cual se precisa de una adecuada información a la población, a fin de que ésta pueda participar activamente en: informaciones públicas, encuestas, denuncias, acciones populares, peticiones, iniciativas, sugerencias, etc. Así como un mayor reconocimiento jurídico a asociaciones constituidas para la protección de determinados bienes de la naturaleza o culturales. Y sobretodo, que los intereses de la mayoría prevalescan sobre

los de la minoría.

Otra disposición que también contempla esta figura, la encontramos en el Artículo 189 en relación con el 190, al disponer, en la denuncia popular, que cualquier persona podrá denunciar todo acto hecho u omisión, de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al medio ambiente, contraviniendo los ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección del ambiente.

Disposición que se lleva a la práctica sólo cuando se lesionan intereses particulares, ello, debido a la desconfianza que ha generado la administración en la toma de decisiones, pues así como convoca a consultas populares, la decisión final es tomada al margen de las diferentes propuestas, atendiendo a intereses económicos. ej. el caso de la termo nuclear Laguna Verde.

## **CAPITULO IV**

### **INEFICACIA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL**

#### **A. Aplicación de la Ley**

- 1. Incumplimiento de la Ley**
- 2. Intereses**
- 3. Ineficacia de los órganos de control**

#### **B. El contenido de la Legislación**

- 1. Regulación total o sectorial**
- 2. La inclusión de definiciones en la Ley**
- 3. Eficiencia de la Legislación**

## CAPITULO IV.

## INEFICACIA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL MEXICANO.-

Hemos dividido este capítulo en dos grupos, por considerar que esta manera es como puede ser tratada la ineficacia e ineficiencia de una ley.

Entendiendo por eficacia de una norma jurídica, "el grado de acatamiento de la misma por quienes son sus destinatarios, mientras eficiencia es el grado de idoneidad que ésta posee para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla" (25), de ahí que muchos problemas de ineficacia de las normas jurídicas, se expliquen por su ineficiencia.

## A. APLICACION DE LA LEY:

En este orden de ideas, y por cuanto hace a la eficacia habremos de considerar dentro de sus factores:

## 1. Incumplimiento de la Ley.

Este aspecto comprende ante todo, el conocimiento y valoración de la Ley por parte de la población, así como la confianza de esta misma hacia la Administración.

-----  
25. Fundación Universo XXI. Op.cit. pp.138 y 139.

Encontrándose el primero sujeto a la formación de una conciencia ambiental por parte de la población donde se observe el conocimiento acatamiento y participación de la sociedad, toda vez que la actitud adoptada por la sociedad de nuestro tiempo frente a la naturaleza, ha sido la de tomarla como algo extraño al hombre, en espera de ser poseído y explotado.

Y si al desarrollar el presente trabajo hemos pretendido abarcar aquellos aspectos institucionales no considerados por el legislador al expedir la Ley, no dejamos de reconocer también, la existencia de alternativas en lo concerniente a la conciencia social

Pues si bien se necesita el reconocimiento del problema para encontrar una solución, en este caso se necesita también de una conciencia individual y social para resolverlo, lo cual puede apreciarse en el caso de la contaminación doméstica donde no existe mayor problema si una persona tira en la calle una cajetilla de cigarros, pero si diez millones de personas tiran una cajetilla cada una, entonces sí que hay problema.

De ahí que consideremos como punto de partida para emplear esta medida, el deber de cada ciudadano por reconocer la influencia directa, de su conducta ecológica, en su salud, familia y bienes, (es decir, constituyéndose el cambio de estructuras mentales en el medio para cambiar las físicas).

De modo que tal reconocimiento implique la transformación de la conciencia individual hacia acciones

más concretas, tendientes todas ellas, a convertirlo en agente activo en la lucha contra el deterioro ambiental, y sobretodo, eliminando la idea de que sea el gobierno quien decida lo que debe hacerse y como lo debe hacer.

Razón por la cual, consideramos que todas aquellas campañas tendientes a resolver el problema, así como deben basarse en el desarrollo científico y tecnológico deben basarse también, en el desarrollo político y cultural de la sociedad. Donde la mayoría de la población participe activa y conscientemente, tanto en los programas oficiales como en los procesos de ejecución, obligándose de este modo a que se acaten las disposiciones anticontaminantes, por parte de la minoría como del Estado mismo.

Además de que como ya habíamos mencionado antes, es necesario que el Estado propicie un clima de confianza en la población, ejecutando las disposiciones como es debido, pues no debemos dejar de reconocerle como el principal transgresor de la Ley, aspectos que serán tratados con mayor amplitud, en el punto tres del presente inciso.

## 2.- Intereses.

Intimamente relacionada con el punto anterior y no menos importante, resulta la cuestión de los intereses involucrados en los problemas ambientales, los cuales son ocasionados a consecuencia, de la afectación ejercida por la acción y lucha contra la contaminación, en las actividades económicas, ya que al limitarlas o prohibirlas, así como al

incidir de igual manera en el derecho de propiedad, no siempre se van a encontrar las condiciones propicias para su ejecución plena. Encontrando oposición en ciertos sectores interesados cuyos intereses vienen a ser más fuertes que el interés público, debido por una parte al costo lucha contra la contaminación y por otra a la propia naturaleza de sus componentes, ya que generalmente, al desarrollarse cualquier explotación de los recursos naturales, se busca obtener el máximo rendimiento con el mínimo de inversión, sin contemplar el deterioro sufrido por la naturaleza, prevaleciendo de este modo un afán de lucro desmedido.

Lo cual, se ve empeorado aún más al considerarse improductivos los gastos ocasionados en la prevención y lucha contra la contaminación, en razón de que los perjuicios por ella ocasionados, no son soportados de modo inmediato por quienes la producen, ni son incluidos en los costos de producción.

Siendo además, difícilmente evaluables las ventajas de reducción de la contaminación, mientras el monto de los gastos resulta muy evidente, lo cual no necesariamente implica, seguir manteniéndonos bajo el criterio de que la lucha contra la contaminación perjudicaría a la industria y el comercio, pues se confundirían intereses de empresas altamente contaminantes, con los intereses de la industria y el comercio en general, ya que algunas de las grandes trasnacionales que existen en México, altamente responsables de la contaminación, bien podrían soportar parte del gasto para sanear el ambiente.

Resultando consecuentemente indispensable, determinar, quien va a ser responsable de dicha carga económica; para ello, hemos de distinguir, tres tipos de contaminadores:

a) Los de mala fe, son quienes contaminan deliberadamente, sin hacer ningún esfuerzo por evitarlo, por prevalecer en ellos un interés eminentemente económico; sobre los cuales, deberá exigirse un estricto apego a la Ley.

b) Los de buena fe, quienes toman precauciones para evitar o disminuir la contaminación, pero carecen de disponibilidad económica. Debiendo el Estado intervenir, en la orientación y fomento de tales obras, proporcionando a efecto de financiar dichos gastos prestamos a largo plazo y a menor tasa de interés, ya que al encontrarse estas industrias previamente instaladas, puede resultar más costoso implementar su maquinaria.

c) El Contaminador futuro. De éste se puede exigir en principio todo, pero será necesario ayudarle de igual manera, para no perjudicar su fuerza competitiva en el mercado, debiendo exigirle la administración, el mantenimiento de los dispositivos ya instalados en virtud de que la mayoría de veces sólo se reúnen los requisitos exigidos para la procedibilidad de una autorización o permiso, pero una vez obtenido éste, no se preocupan por mantenerlos en condiciones óptimas.

Independientemente de lo anterior, nos atreveríamos a señalar, que en términos generales, los gastos menores ocasionados por la lucha contra la contaminación, podrán ser absorbidos por casi todas las empresas, no así los mayores, cuyo

costo recaerá sobre los consumidores, beneficiados con los bienes o servicios producidos por la actividad económica en cuestión, debiendo escoger, entre utilizar bienes y servicios altamente contaminantes y pagar por ello, o preferir, aquellos cuyo precio no se vea afectado.

Solución que deberá aplicarse con medida, al devenir en un momento dado en descuido por parte de los responsables no preocupándose por disminuir o reparar el daño causado; debiendo ejercerse también una acción, tomando como base la necesidad de desiciones rápidas y adecuadas; la aplicación de la regla costo-beneficio y, las consecuencias sociales y económicas.

Como corolario de todo lo anterior podríamos señalar, que la coacción en conjunción con el debido apoyo económico van a aumentar las probabilidades de una adopción, de todas aquellas normas ambientales, más significativa por parte de los sectores industriales y la Administración.

### 3.- Ineficacia de los Organos de Control.

Este punto, será tratado tomando en consideración tanto lo que pretende alcanzar el legislador al formular la Ley (qué está dispuesto a sacrificar), como la voluntad de la Administración para aplicarla de acuerdo a dicha pretención, pues nada se puede hacer con la simple existencia de una ley, si la misma queda en el papel.

Aspecto de suma importancia, si consideramos a la no aplicación de todas estas disposiciones como un problema muy

generalizado no sólo en México, sino en muchos otros países prevaleciendo los denominados en vías de desarrollo.

Al constituirse la cuestión ambiental en un problema eminentemente económico, (debido a las implicaciones de estas medidas), provocándose que las sanciones administrativas sean difícilmente aplicables por la tibieza de las autoridades.

Sin olvidar además, que si bien la degradación del ambiente, ha sido ocasionada por el desarrollo económico social, también se ha visto aumentada en gran medida por la negligencia de las autoridades a las cuales estaba atribuida la aplicación de todas y cada una de las leyes reguladoras del medio ambiente.

Lo cual es aún más palpable si apreciamos la situación ambiental que actualmente vivimos, donde debido a la conjugación de todos éstos factores la contaminación ha alcanzado niveles considerables.

Y donde la cuantiosa legislación existente, constituye prueba fehaciente de la ineficacia de todas estas disposiciones, cuando quedan tan solo en buenos deseos. Ello ocasionado en gran medida, por la falta de coordinación entre todas ellas, al haber sido dictadas en fechas distintas, con propósitos diversos, y sin relación alguna entre los distintos cuerpos de leyes a los cuales pertenecen, lo cual en la práctica ocasiona inaplicabilidad e inobservancia.

Inaplicabilidad, porque generalmente al resultar variada la naturaleza de la autoridad competente, se va a generar duplicidad y consecuentemente, diversos conflictos

administrativos internos, de aplicación, al estar cada una sujeta a diferentes aspectos o puntos de vista. Lo cual las conlleva a la inobservancia por parte de quien ha de acatarlas, pues si de manera consciente y voluntaria decide cumplirla, la misma duplicidad va a generar gran dificultad, así como incertidumbre y confusión al encontrarse, este cumplimiento sujeto a trámites complejos y engorrosos.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, si dichas disposiciones se hubiesen aplicado al momento de establecerse, muchos de los problemas de contaminación que padece nuestro país serían por lo menos contenidos

(Lo cual no necesariamente va a implicar sean suficientes para resolver los problemas planteados, pues sobretodo por su contenido éstas no son adecuadas, aspecto que trataremos con mayor amplitud en la segunda parte del presente capítulo).

De ahí la plena justificación por la existencia de una organización administrativa adecuada. Sin embargo, antes de entrar al tratamiento de este tema en particular, consideramos pertinente incluir dentro de este punto, el aspecto de los recursos materiales y humanos, de los órganos de control para hacer efectiva la legislación ambiental.

Lo anterior en virtud de que la actuación de la Administración, no se agota con la limitación de conductas privadas, pues además se deben adoptar conductas concretas, realizables solamente a través de inversiones y servicios, como

viene a ser el equipamiento de las redes de monitores y vigilancia, así como el montaje, desenvolvimiento y mantenimiento de dispositivos adecuados para determinar los niveles de contaminación, medidas todas ellas, que le permiten conocer circunstancias y características del medio controlado.

A pesar de ello, estas circunstancias a la vez se van a transformar en factores de ineficacia de los órganos de control, por dedicarse habitualmente, escasos recursos a este tipo de actividades, situación, que consideramos puede llegar a agravarse en México, con la transformación de la SEDUE en SEDESOL pues si anteriormente, cuando se daba mayor énfasis al aspecto ecológico, existían carencias, éstas van a prevalecer ahora al darse mayor apoyo a las cuestiones sociales, como es el caso del programa de Solidaridad.

Lo cual, viene a afectar el soporte humano deseable para la Administración, al ser demasiado marcada, tanto en México como en los demás países, la falta (en preparación y número) de personal adecuado, para llevar a cabo todo este tipo de actividades.

A lo que se suma la escasa o nula existencia de programas técnicos de estudio, dirigidos a formar personal capacitado así como crear estudios, planes y programas debidamente planteados. Ya que ni las propias autoridades estimulan y promueven la formación de este tipo de personal o bien la incorporación del mismo en sus organizaciones, todo lo cual viene a repercutir en falta de personal preparado, para

encargarse del control y la vigilancia, derivándose consecuentemente, en ineficacia de los órganos de control.

Problemática que pensamos, puede ser solucionada en gran medida, si se recurre tanto a la formación y perfeccionamiento del personal ya existente en la Administración, como a la apertura de la misma, a fin de que participen con ella, grupos de ciudadanos voluntarios.

En cuanto a la estructura de la organización administrativa en materia ambiental, cabe observarse la necesidad de gran dinamismo y coordinación, por ser generalmente, muy variadas las actividades administrativas sujetas a afectación y encontrarse a su vez, repartidas en diversos organismos.

De ahí el dilema de mantener las competencias distribuidas e implantar mecanismos de coordinación; o bien otorgar a la lucha contra la contaminación de fuerza suficiente para integrarse en un solo sector, creándose de igual manera, una autoridad, a fin de encargarse de todo lo referente a la protección del medio ambiente.

Siendo esta última quizá, la solución más viable, por representar más ventajas que inconvenientes. No obstante, su aplicación viene a complicarse, al intervenir otros niveles de Administración, como sería el caso de países como México, y aún aquellos de un alto nivel de descentralización, donde la mayoría de veces los espacios ambientales, no coinciden con las jurisdicciones administrativas clásicas.

Aunado a lo anterior, es necesario mencionar, que

la concentración de competencias en un solo órgano administrativo, se va a facilitar, si existe un ordenamiento legal, comprendiendo normas primordiales; peculiaridad que si bien existe en nuestro país, no se aplica del todo, por ser más bien, una agrupación parcial de competencias, donde aún y cuando la Procuraduría del Ambiente es quien va a vigilar el cumplimiento de la Legislación para la protección, defensa y restauración del ambiente, (art. 38 fracc. I, reglamento interior de la SEDESOL), otorgándole el carácter de coordinador e impulsor, pudiendo incluso, gestionar en cierto núcleo de competencias; se le viene a restar eficacia a la aplicación de la Ley, al sujetarse (por la propia LGEEPA) sus facultades a otras Secretarías (ej. agua, mar y energía nuclear por mencionar algunas.

Para lo cual creemos, se deben ejercer en todo caso, funciones auxiliares de responsabilidad por parte de los órganos locales y estatales, sin perjudicar las delegaciones o transferencias de competencias de carácter instrumental, ello, con el fin tanto de evitar una pesada burocracia regional, como de actuar en función de la propia naturaleza del problema a controlar; y basados en el principio de apoyo por parte de las legislaturas como los municipios lográndose así una aplicación concreta de todas estas medidas ej. autorizaciones, imposición de multas correctoras, vigilancia y control, etc.

Afectándose de igual manera, la gestión de la protección del medio ambiente, si el sujeto coordinador y los

sujetos a coordinación son de igual jerarquía, situación que venía presentandose anteriormente con la Sedue la cual creemos, dificilmente puede ser superada al entrar en funciones la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En lo referente a la Comisión Nacional de Ecología, (creada por acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de abril de 1985), como Organo Superior de Coordinación, (misma que se encontrará integrada por los titulares de las Secretarías de Hacienda, Desarrollo Social y Salud), encontramos dentro de sus facultades las siguientes, (art. 7o. del acuerdo citado anteriormente):

I. Analizar y proponer prioridades nacionales en materia ecológica; que requieran instrumentación intersectorial;

II. Recomendar las bases de Coordinación que hagan viables las acciones de carácter intersectorial en materia ecológica;

III. Proponer las bases de instrumentación para las acciones de carácter intersectorial que correspondan a cada dependencia;

IV. Realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la ejecución de los programas a que se refieren las fracciones II y III.

V. Proponer las bases conforme a las cuales las dependencias integrantes de la Comisión se coordinarán con los gobiernos estatales, para la realización de los programas a los que aluden las fracciones II y III, aspecto determinante en la gestión de protección del Medio Ambiente, pues así como se precisa de funcionalidad en la administración pública general, de

igual manera es necesaria la concurrencia y participación de las administraciones locales.

VI. Proponer las bases conforme a las cuales la Comisión contribuya con las organizaciones internacionales, respecto a las actividades relacionadas con el objeto de la misma y solicitar el asesoramiento de dichos órganos cuando lo juzgue conveniente.

VII. Proponer las medidas que deben operar en casos de emergencia ecológica; medidas que se distinguen de las designadas para ciertas áreas especiales, donde son más severas en razón, de que sufren alteraciones mayores; en tanto que en las situaciones de emergencia poseen un carácter temporal al suspenderse, cuando desaparecen las circunstancias que las motivaron; facultad que se encuentra plenamente justificada en virtud de que la declaración de emergencia puede afectar a cualquier área territorial; debiéndose además, preverse con la anticipación debida, sin que el reconocimiento oficial venga cuando ya existen niveles muy altos, pues en estos casos las medidas a adoptar resultan inoperantes.

VIII. Expedir su reglamento interior, y

IX. Realizar las demás actividades que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Facultades que consideramos deben ser exclusivas y no existir en función de ciertas áreas, como se puede apreciar de las facultades concedidas a la Secretaría en los Artículos 8 fracciones IV. y XVII. y 9 fracción XIV. en lo referente a contingencias ambientales. Además de que estas facultades se

encuentran muy limitadas, pues siempre se habla de proponer y no de establecer, quedando de esta manera, un margen para la aceptación o no por parte de las Secretarías.

Debiendo darse por ello, y en función de su propia naturaleza, mayor énfasis a las medidas reguladoras de actividades nucleares.

Asimismo creemos, que el ejercicio de sus facultades debe encontrarse vinculado a la planificación económica en general, con el fin de otorgarle posibilidad de ejecución a todos los planes intentados, constituyendo de igual manera, un impulso para conseguir una coordinación entre los sectores administrativos, económicos y sociales implicados, más eficaz.

Pudiendo inclusive, mantener relaciones directas con los demás órganos administrativos, sin perjuicio de las competencias atribuidas y de las reservadas específicamente al Gobierno, a fin de fomentar las relaciones interadministrativas de colaboración, mediante la celebración de convenios, contratos o acuerdos interadministrativos.

Recapitulando los aspectos tratados en este primer punto, podríamos concluir, que el incumplimiento de la Ley, los Intereses y la Ineficacia de los Organos de control, al constituirse en factores íntimamente relacionados, no pueden ser tratados ni mucho menos solucionarse de manera individual, en razón de su estrecha relación y concatenación; lo cual es apreciable si observamos que los intereses de uno u otro grupo

derivan en ineficacia de los órganos de control, transformándose ésta misma a su vez en desconfianza, por parte de los particulares, lo cual los lleva a incumplir la Ley.

Debiendo existir por ello, un sistema administrativo y judicial idóneo tendiente a reforzar los sistemas administrativos a fin de concebir de manera más sencilla los procesos a los cuales se encuentra sujeta la aplicación y cumplimiento de la Ley. Precisándose limitar, de igual manera, las facultades de la Administración a nivel federal y local; así como concordar las funciones interorgánicas de todos y cada uno de los organismos administrativos, con el objeto de reducir las duplicidades y contradicciones.

Condicionándose asimismo, las atribuciones del gobierno federal en la materia, a la observancia de la política ambiental, siendo conveniente incluir, para un mejor cumplimiento, dichas disposiciones en los mismos textos de la Legislación económica y particularizarlos a cada caso. Armonizándose además las disposiciones de otros ordenamientos referentes a la protección del medio ambiente entre sí, como con la propia LGEEPA, los de nivel federal con los locales, a efecto de contribuir para que estas cuestiones sean ventiladas en mayor medida en los estrados judiciales.

Y propiciar a su vez en gran medida la confianza de parte de los particulares hacia la Administración; pues aún y cuando sean varios los intereses implicados, si el particular aprecia que la administración cumple su cometido, toma decisiones

y plantea con tiempo y seriedad los planes y programas a seguir; va a cumplir y acatar lo dispuesto por la Ley.

Lo cual además, puede generar más deseos de participación por su parte, ya no sólo a gestión de autoridad sino por libre consenso, o como una especie de Servicio Social que se puede prestar a la comunidad. Aspecto de suma importancia, si consideramos que los recursos tanto humanos como materiales, siempre se van a encontrar limitados.

#### B. EL CONTENIDO DE LA LEGISLACION.-

Como ya habíamos mencionado anteriormente, el contenido de la Ley para poder resultar eficiente, debe satisfacer una necesidad o solucionar de manera efectiva la problemática por la cual se planteó, pues si no cumple con los requerimientos considerados por el legislador al momento de expedirla, resulta letra muerta y consecuentemente obsoleta, de ahí la necesidad de encontrarse adecuado su planteamiento, a la realidad contemplando todos y cada uno de los factores que le son inherentes, pues si ocurre lo contrario, desde su propio origen, la creación de una Ley se encuentra viciada.

Dentro de los factores propiciadores del surgimiento de una ineficiencia se encuentra principalmente, el hecho de que la legislación ambiental, no se ha ocupado lo suficiente de modificar el marco jurídico dentro del cual se desenvuelve el modelo de desarrollo predominante en el país, donde, se busca obtener la máxima ganancia sin considerar la base sobre la cual se hacen posibles todos los procesos económicos:

los recursos naturales.

A tal efecto, al analizar el contenido de la legislación y en función de la naturaleza del bien jurídico tutelado, habremos de considerar los siguientes puntos.

1.- Regulación Total o Sectorial.

Tomamos en cuenta este factor, dada la heterogeneidad estructural a que se encuentra sujeto el medio ambiente, pues mediante un enfoque reduccionista o sectorialista, se propician infinidad de contradicciones.

Ello, debido en gran parte al desarrollo discontinuo (que durante mucho tiempo tuvo, si no es que aún tiene) del sistema jurídico vigente, pues a partir de las disposiciones constitucionales, se expidieron gran variedad de leyes federales y demás ordenamientos, cuyo objetivo, no era necesariamente, proteger el medio ambiente. Ya que si bien recordamos generalmente es en leyes sanitarias o forestales, donde se originan las primeras disposiciones sobre la materia. Las cuales, al ocuparse de la protección de determinados elementos naturales así como de sus interrelaciones, han generado no solo contradicciones sino también, lagunas en la Ley.

De ahí el surgimiento de la disyuntiva entre elegir la posibilidad de regular aquellas áreas de tratamiento conjunto o bien de regular una sola área específica. Pues resulta lógicamente imposible recopilar en un solo texto legal todas las disposiciones reguladoras del ambiente.

Para ello, habremos de distinguir inicialmente,

aquellas normas contenidas en disposiciones generales, no directamente encaminadas a proteger el medio ambiente, pero de alguna manera destinadas a lograr dicho objetivo; de las directamente orientadas a protegerlo.

Encontrándose dentro de las primeras, aquellas medidas de urbanismo o asentamientos humanos y, dentro de las segundas, a las reguladoras de los niveles de contaminación, producidos por las diversas conductas.

Siendo aquí justamente, donde surge el dilema de la regulación total o sectorial, por encontrarse el Derecho Ambiental, estructurado sobre una base que puede afectar los elementos tutelados, en razón de mayor o menor importancia, y tener ambas opciones ventajas y desventajas. Como sucede en el caso de las aguas, donde generalmente se hace una distinción de aguas terrestres, marítimas o internacionales; y en el caso del control de la contaminación de suelos, el cual se da en un ordenamiento específico, mientras, la regulación a la contaminación por alimentos es objeto de una normatividad separada.

Ante esto, y dado el lugar de afectación, podríamos inclinarnos por una regulación unitaria, en el caso de aprovechamiento de aguas, lo cual a su vez, derivaría en una regulación especial para los otros tipos de contaminación, resultando igualmente necesaria, una adecuada delimitación regional de la ley, al afectar la contaminación de un río a varios estados.

De donde podemos desprender la unidad e ineludible afectación natural de los recursos naturales, motivo por el cual la Ley, debe, constituirse en instrumento tanto para establecer los niveles de participación local y federal como para armonizar la legislación sectorial.

En virtud de lo anterior, nosotros consideramos, como solución a este problema, un planteamiento de la Ley observando prioridades, los organismos con que cuenta la administración (un sólo órgano ejecutor de la política ambiental, y un órgano superior de coordinación), pero manteniendo siempre, una tendencia hacia el tratamiento unitario de la problemática del medio sujeto a afectación.

Partiendo además y al constituirse la Ley, con un carácter general, de un contenido básico y común, planteado en coordinación con la política general del medio ambiente. A fin de constituir a los recursos naturales en objetivos específicos de los diferentes planes y programas ambientales.

Situación que a la vez, da a la Ley un carácter habilitante, con respecto al conjunto de regulaciones sectoriales, en una posición de supraordenación y coordinación.

Supraordenación dada en función de su propio contenido, al tratar de definir y desarrollar los principios constitucionales respecto del medio ambiente, así como la gestión y protección de sus bienes y valores inherentes.

Por otra parte, podría intentarse diseñar una codificación parcial de los diferentes sectores del ordenamiento

ambiental, cuando se alcance un grado de análisis capaz de producir categorías generales como sucede por ejemplo con el Código Fiscal al regular las condiciones y características de la obligación tributaria, las relaciones jurídicas, los recursos infracciones y sanciones; pero sin regular los impuestos, pues éstos poseen sus normas específicas.

Posee además el carácter de coordinación, al constituirse en un medio para armonizar la legislación sectorial, lo cual, le permite lograr un desarrollo técnico a nivel no sólo nacional sino internacional, así como una progresiva adaptación a las normas, a fin de evitar una brusca aplicación con repercusiones desfavorables.

#### 2.- La Inclusión De Definiciones En La Ley.

Siguiendo con la formulación de la Ley Ambiental y dada su sujeción a la tecnología, hemos planteado la inclusión de definiciones en la Ley, pues no debemos dejar de reconocer, que a partir de esta situación, se pueden generar o evitar, varios problemas de aplicación.

Constituyéndose en el principal problema a enfrentar, el convertir las reglas tecnológicas en normas jurídicas; puesto que una vez identificado y delimitado el fenómeno social a regular, se deben pormenorizar indicadores apropiados destinados a estructurar y comprender la realidad tan específicamente como sea posible.

Razón por la cual, el derecho ambiental así como utiliza figuras especiales se ve obligado a emplear, en acuerdos,

decretos y demás ordenamientos un lenguaje de difícil comprensión para el ciudadano común.

Factor esencial con el que debe familiarizarse el Derecho Ambiental y la ciudadanía en general, pues muchas veces, algunos gobiernos o medios de difusión, utilizan términos disfarzados para ocultar la gravedad de un problema, como podría suceder en el caso del Tratado de Libre Comercio. Forzándose en cierto modo quizá, sólo de esta manera al Legislador para comprender las disciplinas altamente especializadas a regular.

Lo cual, al momento de plasmarse en la Ley, plantea la conveniencia de incluir o no, definiciones en la misma; pues estimando su carácter dinámico, es preciso (para un mejor funcionamiento) mantenerla al día y variarla cuantas veces sea necesario.

La opción de insertar definiciones claras y expresas tiene como inconvenientes, el riesgo de dejar fuera a otras agresiones, sometiendo además la existencia de la Ley a periodos relativamente pequeños y reformas continuas dados los incesantes cambios y avances tecnológicos.

Dentro de sus ventajas encontramos que al efectuar una detallada descripción, no deja margen para el incumplimiento por parte de quien ha de acatarla, ni propicia una interpretación contraria al supuesto planteado por el legislador.

La segunda opción se va a manifestar en términos generales, a través de conceptos inferidos del contexto general ej. contaminación. Dentro de sus inconvenientes encontramos: el

dar un amplio margen de actuación a la Administración situándola en ventaja con la población, pudiendo incluso, cuando sea ella misma participe de una alteración; darle una interpretación adecuada a sus intereses.

Sus ventajas son, que al no establecer una relación pormenorizada de las conductas, no es necesaria la realización de continuos cambios . Con lo cual puede alcanzar una vigencia más amplia. Propiciando, además, una aplicación más factible si consideramos a la variedad de figuras del Derecho Ambiental, las cuales no pueden definirse de manera absoluta por los tratadistas, por encontrarse en evolución y porque la definición va a depender del punto de vista desde el cual se elabora: como alteración física o según los efectos legales de la alteración.

Dentro del primer sistema encontramos a Estados Unidos, Colombia y México y en el segundo a Inglaterra y Suiza.

Sobre el particular y considerando nuestro sistema jurídico, nosotros estimamos, debe existir más que una definición, una conceptualización descriptiva tendiente a identificar el sentir del Legislador al expedir la Ley así como una adecuada comprensión y cumplimiento por parte de la población. Sujetándose igualmente, a los diversos cambios de la tecnología para encontrarse lo más cercana a la realidad, remitiendo de manera específica a las disposiciones técnicas complementarias.

### 3.- Eficiencia de la Legislación.-

Este punto, viene a constituirse en el centro de atención del presente trabajo, por representar de manera concreta, la idea planteada al formular una hipótesis de Adecuación de la Ley, en virtud de que, consideramos, la manera en como la legislación ambiental ha pretendido controlar las conductas negativas para el ambiente, no ha sido la idónea, al no tomarse en cuenta la realidad ni los problemas sociales involucrados en las situaciones a corregir. Al dar generalmente, prioridad a las medidas correctivas frente a las preventivas, transformandolas en medidas no aplicables por resultar socialmente inaceptables. Motivo por el cual, algunas normas caen en desuso desde el mismo día de su publicación, viéndose imposibilitado su objeto, por manifiesta incongruencia con las necesidades de la sociedad.

De ahí que aún y cuando no puede asegurarse en un 100% el éxito de una disposición, (por depender su aceptación de múltiples factores), debe evitarse al máximo la elaboración de disposiciones tendientes tan solo a abanderar causas políticas. Para ello además de lograr un mayor conocimiento de las formas más típicas del fenómeno social a regular así como localizar las situaciones dañinas al ambiente, debe :

1. Resaltarse la necesidad de elaborar los proyectos incluyendo margen de viabilidad, dando participación a los destinatarios de dichas disposiciones. Los cuales, al encontrarse más inmersos en los problemas existentes, pueden preveer de

manera anticipada los posibles inconvenientes de una disposición.

2. Armonizarse la protección del medio ambiente, con el principio de libertad económica, pues es obvio, que el legislador, así como no pretende prohibir toda actividad productiva de alguna manera perjudicial para el medio ambiente, tampoco pretende, tolerar, como mal inevitable la utilización indiscriminada de los recursos naturales. Debiendo permitir dicha armonía, el ejercicio de la libertad económica con el derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Lo cual no necesariamente se traduce, en concebir al desarrollo económico como el único factor causante de alteraciones a los recursos naturales, pues además de éste, la política nacional de protección al medio ambiente debe actuar en factores como: el demográfico, las grandes obras públicas y la especulación inmobiliaria.

3. Plantearse la posibilidad de limitar el ejercicio de todas aquellas libertades ejercidas a través de la utilización o aprovechamiento de los recursos naturales. ej aire, agua, suelo, etc. Bajo la garantía del principio de igualdad, así como en función del medio afectado.

4. Sujetar su actuación, a los términos del principio de legalidad, como medio de control, a fin de garantizar las facultades de los poderes públicos para expedir medidas correctoras y demás instrumentos jurídicos encaminados a proteger y conservar todos los recursos naturales, sujetándolos a los principios de proporcionalidad y equidad.

Fijando la medida de participación de todos y cada uno de los niveles de control, a efecto de poder coordinar y hacer partícipes los diversos niveles administrativos.

5. Catalogar todos los recursos naturales, a fin de, obtener un conocimiento más exacto de su situación, determinando sus componentes, procedencia, aprovechamientos y características naturales; y poder encontrarse en condiciones de, regular jurídicamente su utilización, en función de la cual se establecerán prioridades, el grado de exigencia de la disciplina a regularlas, así como las medidas tendientes a evitar el aumento de problemas ambientales.

6. Distinguir los tipos de responsabilidad, en las infracciones ya previstas, a fin de poder determinar y evaluar, cuál de ellas posee más funcionalidad y aplicación. Pudiéndose adaptar de este modo paulatinamente éstas, no sólo a conductas trascendentales sino también a aquellas que pueden incidir en determinados ciclos de vida.

7. Establecer en que medida se cumple y cual es la eficacia de las sanciones , a efecto de poder formular una ley más estricta y específica sin poner en riesgo el desarrollo del país, sujetándolas a procedimientos de aplicación sencillos y oportunos.

Debiendo ser éstas también, proporcionales al tipo de alteración provocada, pues si es mínima provocará en la mayoría de los casos, una preferencia de los industriales a hacerlas efectivas y no instalar el equipo anticontaminante.

Mientras que si son muy altas, pueden no ser asimiladas por el contexto social y en general por la población productiva ya que si las circunstancias concurrentes en la lucha contra la contaminación, no favorecen la solución de los problemas, las diversas disposiciones y exigencias ambientales, no producirán, por si mismas mayores resultados.

Como es el caso de instalaciones o actividades originalmente toleradas o expresamente permitidas, pero que después se desea eliminar o atenuar sobre la base de una política ambiental más exigente, ej. las fábricas sujetas a una aplicación de medidas más estrictas, como son el cierre y la clausura.

8. Determinar de manera precisa, el destino de las sanciones económicas, debiendo prevalecer el de inversión en la protección del medio ambiente.

9. Fomentar las formas y niveles de participación social, en cuanto al tratamiento y articulación técnica de: los grupos implicados en la protección del ambiente, como de los interesados en vigilar y resguardar la Seguridad Social así como la actividad de los Organismos Públicos, cuya función, afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general, a fin de fomentar la participación y colaboración de ciudadanos, grupos y demás organizaciones, en la gestión de los organismos encargados de proteger el ambiente.

Gestión cuya armonía ha de encontrarse equilibrada (para mayor eficacia), en bienestar del interés general, estableciendo igual proporción de obligatoriedad y limitación de

los derechos a asumir por la sociedad.

Lo anterior, observando el papel de colaboración, que desarrolla y puede desarrollar, la sociedad, al hacer efectivo el deber de toda persona de conservar el medio ambiente, absteniéndose de realizar actividades perjudiciales y utilizándolo, en la medida de su propia naturaleza.

10. Incorporar la Acción Popular, partiendo de la funcionalidad que puede desarrollar en la impugnación de los aspectos medioambientales de actos aprobatorios de Planes por parte de las Autoridades y cualquier otro sujeto infractor de la Ley.

11. Formular una legislación relativa a los problemas ambientales, aún no incluidos en las legislaciones vigentes, debiendo igualmente, trazar un programa destinado a darle vigencia en la vida socioeconómica, a corto mediano y largo plazo.

12. Finalmente, la Ley debe considerar, junto a las medidas ya anotadas, una cláusula habilitante, para poder establecer otras medidas que juzgue convenientes, con el objeto de impulsar el desarrollo del Derecho Ambiental, tanto a nivel local, como a nivel federal.

Partiendo de un enfoque global y tansectorial, debiendo situarse, en un nivel de superioridad, encaminado a hacer prevalecer sus disposiciones, sobre las de otras leyes reguladoras de materias específicas, íntimamente relacionadas con el medio ambiente.

## CONCLUSIONES:

1.- Los orígenes del Derecho Ambiental, los encontramos fusionados con normas del Derecho Sanitario, al surgir el primero, más como una reacción legal frente a las molestias de vecindad, que por la trascendencia del ambiente en aquella época. Adquiriendo importancia, en la medida en como se fueron dando accidentes con graves repercusiones; mismos que a su vez se encontraron condicionados por el desarrollo demográfico y tecnológico.

2.- En lo referente a la evolución de esta rama del derecho en nuestro país, concluiríamos, que el derecho comparado en cierto modo marcó la pauta a seguir, sin embargo, el tratamiento de éstos problemas por parte del gobierno, al encontrarse afectado por otros factores, y dados los continuos avances, propició que en un tiempo bastante corto, estas normas cayeran en desuso y consecuentemente no tuvieran aplicación.

3.- Para llegar a una conceptualización del Derecho ambiental de acuerdo a su fin, debemos distinguirlo de concepciones del denominado "Derecho Ecológico" y del Derecho Sanitario, en virtud de que el primero generalmente induce a una

idea muy amplia , en tanto que el segundo la limita a la salud física.

4.- El bien jurídicamente tutelado va a ser básicamente el medio ambiente, sin embargo al precisar de objetivos concretos para una adecuada formulación, es necesario visualizarlo considerando en todo momento la salud física y psíquica del hombre, así como su carácter de bienes comunes.

5.- Si bien podemos encontrar de manera implícita el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado en el artículo 40. Constitucional (derecho a la Salud), es preciso que este derecho conste de manera expresa en la constitución, si consideramos que sólo de esta manera se puede obligar en igualdad de condiciones a Estado en general, lo mismo que a los particulares.

6.- En el ámbito internacional y dado el carácter ilimitado que adoptan los problemas ambientales a nivel territorial, es inaplazable una auténtica cooperación, regida por un cuerpo normativo de: estrategias nacionales, acciones regionales, acuerdos y convenciones, prevaleciente sobre los múltiples intereses implicados.

7.- En lo referente al marco sustantivo y dentro de las medidas relativas al control (coacción y convenio), seguridad (autorización y planeación), represión y participación social; de los problemas ambientales, consideramos que éstas deben emplearse para mejores resultados de manera proporcional, a fin de poder determinar y evaluar cual de ellas posee más funcionalidad y

aplicación, eliminándose las que constituyen obstáculos en la realización del fin principal que tuvo en cuenta el legislador al expedir la Ley.

8.- El planteamiento de la Ley para alcanzar a cubrir sus objetivos debe contemplarse desde dos puntos de vista: aplicación y contenido de la Ley; es decir abarcándose la EFICACIA, (grado de acatamiento por quienes son sus destinatarios y la EFICIENCIA, (grado de idoneidad que poseé para satisfacer la necesidad que tuvo en cuenta el legislador al expedirla).

9.- El incumplimiento de la Ley solo será abatible si el gobierno propicia, un clima de confianza en la toma de desiciones, e intensifica todos aquellos planes que permitan formar una conciencia en la población

10.- Al considerarse como improductivos por la población en general, los gastos ocasionados en la prevención de la contaminación, es necesario limitar, para el caso de particulares (consumidores) y empresas (productores) el grado de responsabilidad y participación de la carga económica, tomando en cuenta sus posibilidades y las repercusiones sociales que dichas medidas pudieran tener.

11.- A fin de eliminar la ineficacia de los órganos de control, deben limitarse en la formulación de la Ley, todas aquellas facultades que otorgan competencia a varios órganos para conocer este tipo de problemas; ya que si bien se ha facultado a la Procuraduría del ambiente para vigilar el cumplimiento de la Ley, se le viene a restar eficacia, al otorgarse estas mismas

facultades a otros órganos especiales.

12.- Ahora bien, si de alguna manera y dada la aptitud del Derecho Ambiental resulta un tanto difícil crear un solo órgano de control a corto plazo, debe derogarse el acuerdo por el cual se creó a la Comisión Nacional de Ecología, como órgano coordinador de los demás organismos gubernamentales, y crear en su lugar un organismo que desempeñe esta función, ya que al transformarse la SEDUE en SEDESOL, la citada Comisión desapareció, sin que hasta el momento se haya establecido que organismo va a desempeñar sus funciones.

13.- En cuanto a la regulación total o sectorial, debe prevalecer un criterio que permita un tratamiento unitario del problema y no existir ambas de manera simultánea, ya que de este modo su aplicación en la práctica se ve obstaculizada por infinidad de contradicciones. Razón por la cual se debe otorgar a la Ley, un carácter de supraordenación y coordinación en relación con las disposiciones reglamentarias.

14.- Para llegar a ser eficiente, la Ley necesita dar participación activa a sus destinatarios, armonizando la protección del ambiente con la libertad económica, bajo la garantía del principio de igualdad, el bienestar general y atendiendo el medio afectado.

15.- Únicamente mediante una categorización de los recursos naturales sujetos a protección, puede ser posible planear de manera uniforme su tratamiento y utilización, así como observar aquellos problemas ambientales no incluidos en la

legislación vigente, ya que ésta debe encontrarse siempre adecuada a las condiciones ambientales existentes.

16.- Finalmente y considerando las argumentaciones ya expuestas, se encuentra más que justificada la necesidad de una adecuación de las instituciones del Ordenamiento Ambiental a la problemática existente en nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA:

Arriaga Flores, Arturo. LA CONTAMINACION AMBIENTAL DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO. Ed. UNAM-ENEP ARAGON. México, 1990, 1a.ed. 22 pp.

Bernard Leroy, Jean. LOS DESECHOS Y SU TRATAMIENTO. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. 1a. ed. 147 pp.

Cabrera Acevedo, Lucio. DERECHO DE PROTECCION AL AMBIENTE. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1981. 1a. ed. 122 pp.

Carrillo Prieto, Ignacio y Nocedal, Raúl. LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN DEVELOPING COUNTRIES. Ed. UNAM. México, 1986. 1a. ed. 460 pp.

Clavijero, Francisco. HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO. Ed. Porrúa. México, 1982. 1a. ed. 135 pp.

Chauté, Robert M. POR UNA TIERRA HABITABLE. Ed. Paz. México 1973. 1a. ed. 311 pp.

DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE EN MEXICO. Ed.  
Fundación Universo Veintiuno. México 1990. 1a. ed. 161 pp.

Díaz, Luis Miguel. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y  
CONTAMINACION. Ed. Porrúa. México, 1982. 1a. ed. 148 pp.

Farb, Peter. ECOLOGIA. Ed. Time-Life. México, 1980.  
2a. ed. 185. pp.

Ferrater Mora, José. EL HOMBRE Y SU MEDIO. Ed.  
Siglo XXI de España Editores. Madrid, 1971. 1a ed. 58 pp.

Flores Nava, Américo. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE  
DERECHO AMBIENTAL. Ed. Tlacalectul. México, 1981. 1a. ed. 99 pp.

Flores Sanchez, Enrique. LA LEY COMO INSTRUMENTO  
FUNDAMENTAL PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE. Ed. Colegio de  
México. México, 1987. 1a. ed. 32 pp.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa.  
México, 1986. 25a. ed. 468 pp.

Frankel, Maurico. MANUAL DE ANTICONTAMINACION. Ed.  
Fondo de Cultura Económica. México, 1982. 2a. ed. 354 pp.

Kaplan, Marcos. ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO. Ed.  
UNAM. México, 1986. 1a. ed. 251 pp.

Leff, Enrique. ECOLOGIA Y CAPITAL. Ed. UNAM.  
México, 1986. 1a. ed. 146 pp.

Leff, Enrique. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO EN MEXICO. Ed. Porrúa. México, 1990. 1a ed. 335 pp.

Marcó del Pont, Luis. EL CRIMEN DE LA CONTAMINACION. Ed. UAM Azcapotzalco. México, 1984. 1a ed. 144 pp.

Martín Mateo, Ramón. DERECHO AMBIENTAL. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977. 1a. ed. 732 pp.

Odum, P. Eugene. ECOLOGIA. Ed. Continental. México, 1983. 3a. ed. 271 pp.

Ortiz Monasterio y Fernández Tinajero Isabel. TIERRA PROFANADA, HISTORIA AMBIENTAL DE MEXICO. Ed. INAH-SEDUE. México, 1987. 1a. ed. 341 pp.

Perez Moreno, Alonso. CONSTITUCION Y MEDIO AMBIENTE. Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla. Madrid, 1982. 1a. ed. 116 pp.

Rieber de Bentata, Judith. REGIMEN JURIDICO DE LA PROTECCION DEL AMBIENTE Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACION. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas, 1977. 1a. ed. 245 pp.

Rodriguez Chaurnet, Dinah. TEMAS DEMOGRAFICOS. Ed. UNAM. México, 1987. 1a. ed. 171 pp.

Sanchez, Vicente y Castillejos, Margarita. ESTUDIO DE LOS EFECTOS DEL MEDIO AMBIENTE SOBRE LA SALUD HUMANA, EN EL

VALLE DE MEXICO. Ed. Colegio de México. México, 1985. 1a. ed. 92 pp.

Sanchez, Vicente y Ojeda, Olga. LA CUESTION AMBIENTAL Y LA ARTICULACION SOCIEDAD NATURALEZA. Ed. Colegio de México. México, 1984. 1a. ed. 98 pp.

Sanchez, Vicente. NOTAS SOBRE MECANISMOS INSTITUCIONALES Y LEGALES PARA UN MEJOR ORDENAMIENTO AMBIENTAL. Ed. Colegio de México. México, 1983. 1a. ed. 102 pp.

Tamames, Ramón. ECOLOGIA Y DESARROLLO. Ed. Alianza. Madrid, 1985. 5a. ed. 290 pp.

Turk Wittes, Turk. ECOLOGIA. Ed. Interamericana. México, 1973. 1a. ed. 215 pp.

Vazquez Yañes, Carlos y Orozco Segovia, Alma. LA DESTRUCCION DE LA NATURALEZA. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. 1a. ed. 97 pp.

Vizcaino Murray, Francisco. LA CONTAMINACION EN MEXICO. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. 1a. ed. 505 pp.

Witker, Jorge. CURSO DE DERECHO ECONOMICO. Ed. UNAM. México, 1989. 1a. ed. 590 pp.

ORDENAMIENTOS LEGALES, REVISTAS Y OTROS:

Alegatos # 1 Revista del Departamento de Derecho de

la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Azcaptzalco. Enero/ Abril 1986 "Prevención de la Contaminación Ambiental" Zulita Fellini, Enrique p. 52.

Alegatos # 4 Revista ... Septiembre/ Diciembre 1986. " La Prevención del delito ecológico" Marcó del Pont, Luis p. 25.

Alegatos # 10 Revista ... Septiembre/ Diciembre 1988. " Analisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente" Carmona Lara, Ma. del Carmen p.22.

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal. Ed. Porrúa. México 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1982.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 1992.

Revista ECOLOGIA URBANA, perspectivas y testimonios volumen IX, No. 26 Enero/Abril 1989 ed. UNAM.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ed. Porrúa 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ed. Pax. 1992.

Revista Jurídica Veracruzana, órgano del Tribunal Superior de Justicia del Edo. de Veracruz. Num. 4. Oct/Nov/Dic 1972.

Revista Latinoamericana de Economía. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas. México 1988 #3 Julio-Agosto "Reflexiones acerca del deterioro Ambiental" Gonzalez Salazar, Gloria p. 54.

Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Milano. Giuffie Editore. Marzo 1986. Anno XXX Número I.

Transformación. Décima época vol. I No. 7 México, Julio 1984.

NUNCA TE CONCEDEN UN DESEO SIN  
CONCEDERTE TAMBIEN LA FACULTAD  
DE CONVERTIRLO EN REALIDAD...  
SIN EMBARGO ES POSIBLE QUE TE  
CUESTE TRABAJO.

RICHARD BACH.