

10
2y

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA GESTION AMBIENTAL EN MEXICO
análisis jurídico administrativo

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GADIEL JACOBO ALCARAZ GIL

CIUDAD UNIVERSITARIA

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 29 de agosto de 1996

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad ALCARAZ GIL GADIEL JACOBO, ha elaborado la tesis denominada "LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO", bajo la dirección de la Dra. Leticia Benifaz Allongo, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Maximo Carvajal Contreras .- Director de la Facultad de Derecho .- presente.

DEDICATORIAS.

A Dios,

a mis Padres,

a mi Novia,

con todo mi amor

A la Facultad de Derecho,

Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis Maestros.

AGRADECIMIENTOS.

A Dios :

*Porque me ha dado la vida,
me ha favorecido y prosperado en todo.*

A mis Padres :

*Por su amor, apoyo, comprensión, esmero y tenacidad
durante toda mi formación.*

A mi Novia :

*Por tu profundo amor, ternura, dulce cuidado,
por todos esos tiempos que sacrificaste para que pudiera
prepararme y lograr esta meta.*

Te amo Mucho, lo sabes.

A Diana Lucero Ponce :

*Especialmente quiero reconocer tu gran apoyo,
todo el tiempo que dedicaste para orientarme
y alentarme en la realización de este tema, que sin tu gran ayuda,
disposición, paciencia y determinación, hoy no hubiera sido posible su conclusión.*

*Gracias por las reflexiones que compartiste conmigo,
por enseñarme la importancia y trascendencia del Derecho Ambiental
no sólo en nuestro País sino en todo el mundo actualmente.*

Muchas Gracias.

A Leticia Bonifaz :

*Agradezco profundamente tu apoyo y orientación,
tu paciencia e interés para que este trabajo alcanzara la excelencia,
gracias por poner todo de tu parte para guiarme y brindarme
la oportunidad de conocer mas cada día el Derecho.*

Muchas Gracias.

LA GESTION AMBIENTAL EN MEXICO

análisis jurídico administrativo

INDICE

INDICE.	7
INTRODUCCION.	11
CAPITULO I. GESTION AMBIENTAL.	14
A. Concepto.	15
B. Instrumentos de la gestión ambiental.	17
I. Política ambiental.	18
C. Participación Social.	22
D. Carácter Interdisciplinario de la gestión ambiental.	24
E. El concepto de Desarrollo Sostenible.	26

CAPITULO II. LA GESTION AMBIENTAL EN NUESTRA LEGISLACION.	33
A. Concepto de gestión ambiental en la legislación.	34
1. El proceso administrativo de la gestión ambiental.	38
2. La descentralización de la gestión ambiental.	41
3. Fines de conservación, protección, restauración y uso adecuado del medio ambiente y los recursos naturales.	43
B. Política ambiental de los Estados Unidos Mexicanos.	46
1. Instrumentos de la política ambiental.	48
a) Ordenamiento Ecológico.	48
b) Evaluación del Impacto Ambiental.	50
c) Normas Oficiales Mexicanas.	51
d) Medidas de protección de áreas naturales.	53
e) Educación e investigación ecológica.	56
f) Inspección y Vigilancia.	56

- Breve referencia al Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Canadá, Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos (Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte).57

g) Sanciones administrativas.60

C. La participación social en la gestión ambiental en los Estados Unidos Mexicanos.61

1. Concertación.61

2. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Participación Social.63

3. La participación Social y otras leyes.64

a) Ley Forestal.64

b) Ley de Pesca.64

c) Ley de Aguas nacionales.64

4. Información y participación social.65

5. Procesos de adopción de decisiones y la participación social.65

6. La participación social y los mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional.67

7. La participación social en el Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y los Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.	69
--	-----------

CAPITULO III. LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE Y LA GESTION AMBIENTAL.71

A. Origen de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	72
---	-----------

B. Atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	75
---	-----------

C. La Auditoría Ambiental.	77
--	-----------

D. Los procedimientos de inspección y vigilancia.	79
---	-----------

E. Medios de defensa de los particulares ante los actos de autoridad ambiental.	89
---	-----------

F. La participación social en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	92
--	-----------

CONCLUSIONES.	106
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.	110
---------------------------	------------

INTRODUCCION.

En México, la gestión ambiental se encuentra en proceso de fortalecimiento, las tendencias de descentralización, transectorización y participación paulatinamente se profundizan. Las estructuras jurídico administrativas, que han servido de soporte de la gestión ambiental, actualmente aumentan sus recursos humanos, materiales y financieros con el objeto de lograr mejores resultados.

El Estado ha sido el principal actor en la gestión ambiental tanto en el diseño de acciones y estrategias como en la elaboración y aplicación de ordenamientos con los que se pretende llevar a cabo una gestión apropiada. El modelo aplicado básicamente consiste en el control administrativo y busca a través de la aplicación de instrumentos de control, lograr su aplicación.

En este trabajo de investigación encontraremos que el proceso mexicano de gestión ambiental requiere aún de ciertas modificaciones a su sistema jurídico en aspectos fundamentales como son : la participación pública en los procesos de toma de decisiones por parte de la autoridades, el derecho a un ambiente adecuado y a protegerlo, fortalecimiento de órganos administrativos como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre otros.

Para abordar el estudio del tema fue necesario reflexionar, en primer término, acerca de los conceptos básicos relacionados con la gestión ambiental, posteriormente realizar un análisis jurídico de la gestión del ambiente en nuestra

legislación con especial atención a las oportunidades que brinda el marco jurídico vigente a la participación social.

Por último, se incorpora un importante análisis de los espacios de participación social en el principal órgano de control administrativo de la gestión ambiental en México, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, basado en una investigación directamente practicada en sus oficinas y que refleja la situación que guarda el proceso de participación de los particulares por lo que corresponde a sus necesidades y expectativas jurídicas.

Estoy seguro que el análisis jurídico administrativo de la gestión ambiental en nuestro País, puede iluminar nuestra visión para encontrar soluciones y propuestas.

I

**GESTION
AMBIENTAL**

A. Concepto.

En el presente siglo comenzó a imponerse la idea de que la realización de ciertos objetivos sociales requieren de la participación del Estado, por lo que las actividades estatales se multiplicaron. Una de las más importantes actividades del Estado es la gestión ambiental, definida como *"el proceso político y administrativo de concertación y coordinación del Estado para lograr el compromiso de los sectores público, social y privado en la conservación y protección, restauración y uso adecuado del entorno natural y sus recursos a través de un desarrollo integral y equilibrado"*¹

La incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado tiene su antecedente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia. En dicha Conferencia, los gobiernos reunidos concluyeron y declararon que todas las actividades económicas y de desarrollo en todo el mundo, habrían de atender con mayor cuidado a las consecuencias que pudieran tener para el medio ambiente e hicieron un llamado a gobiernos y pueblos para unir esfuerzos tendientes a preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del ser humano y su posteridad. Resalta la Declaración que *"Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones la*

¹ Díaz Camacho, Alejandro. La Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. México, SEDUE, 1991, p.66.

mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio". Se finca así la participación del Estado, en todos los niveles de gobierno, principalmente en el establecimiento de normas para la ordenación del ambiente y en la aplicación de medidas que influyan en la persecución de ese fin.²

Es necesario incorporar la gestión ambiental a la estructura del Estado, para lo cual, deben descentralizarse funciones. Cabe mencionar que resulta difícil incorporar la gestión ambiental a los países que tienen un sistema muy centralizado. Así, es imprescindible que como parte de la gestión ambiental, se lleve a cabo un proceso con alto grado de descentralización de las funciones en la materia; dado que el aprovechamiento de las capacidades locales es uno de los requisitos indispensables para una gestión ambiental apropiada.³

El maestro Brañas afirma: *"La gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura singular, diferente de las estructuras jurídico administrativas establecidas para el conjunto de la gestión estatal. Es por eso que la gestión ambiental no puede ser referida únicamente a cada uno de los elementos del*

² Cf. Brañas Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México, Fondo de Cultura Económica, p.107.

³ *Ibidem*, p.108.

*ambiente por separado, sino que además, debe ser referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción.*⁴

La gestión ambiental tiene una naturaleza inminentemente transectorial por lo que no puede ser concebida como un sector o un subsector más del aparato jurídico administrativo del Estado.^(a) Sin embargo, puede ser que los distintos sectores de la Administración Pública que tienen a su cargo la gestión ambiental posean el control del recurso o elemento ambiental de que se trate o de la actividad en que incide.

B. Instrumentos de la gestión ambiental .

La gestión ambiental se realiza a través de instrumentos que son las estrategias de ejecución y desarrollo de la política ecológica nacional, entre las cuales se encuentran el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y las normas oficiales entre otros.

Podemos clasificar a los instrumentos, como lo hace el Maestro Alejandro Díaz Camacho, de la siguiente manera⁵:

⁴ Brañas, Ballesteros. Raúl. *Op.cit.*, p.109.

^(a) Con la palabra "sectorización" el Acuerdo de Sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1987, designa a aquella característica de la Administración Pública que la divide en sectores definidos.

⁵ Díaz Camacho, Alejandro. La Gestión Ambiental para la Prevención y el Control de la Contaminación Municipal, México. SEDUE. 1991. p.19.

- **Técnicos** : cuando ofrecen una solución técnica.
- **Normativos** : cuando evalúan anticipadamente o al momento el cumplimiento de las normas establecidas.
- **Administrativos** : cuando se da la coordinación y la planeación de medios.
- **Inductivos** : cuando asesoran a la población en general y la invitan a participar.

La evaluación de impacto ambiental, la inspección, la vigilancia y la participación social son los instrumentos que permiten la aplicación de medidas técnicas y de colaboración ciudadana. El aprovechamiento de la ciencia y la tecnología son herramientas a partir de las cuales se obtiene el conocimiento acerca de cómo evaluar, monitorear, y cuales son los procesos, productos y materias que dañan el ambiente.

1. Política ambiental .

La política ambiental es el instrumento esencial de la gestión ambiental, constituida por el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente. Además es el marco de referencia permanente de la gestión ambiental.

Toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento. De la existencia de la política ambiental se da por hecho el objetivo a alcanzar : la ordenación del ambiente, por lo que es necesario el concurso de serie de acciones concebidas que generen ciertos efectos ambientales para lograr el objetivo.

El régimen de los métodos para una política ambiental del Estado lo ubicamos en su propio sistema jurídico donde encontramos quién o quienes formulan la política ambiental y cómo se formula, así como sus alcances.⁶

Así el sistema jurídico, por lo general, contiene un número importante de reglas de política ambiental que nos dicen como debe ordenarse el ambiente. Estas reglas jurídicas de carácter ambiental, establecidas por el procedimiento legislativo, son jerárquicamente superiores en razón a su carácter federal y sobredeterminan el conjunto de la gestión ambiental.⁷

La política ambiental del Estado también se formula y aplica por vías administrativas, es decir, por medio de las mismas autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del ambiente.

Es importante señalar que la política ambiental formulada mediante los sistemas jurídicos para la protección al ambiente, es obligatoria para el Estado y el conjunto de la sociedad.

La aplicación de la política ambiental del Estado incumbe a los destinatarios de los mandatos en dicha política. Estos destinatarios son los mismos órganos de la Administración Pública que participan en la gestión ambiental, y los particulares

⁶ Cf. Brufos Ballesteros, Raúl. *Op. cit.*, p.150.

⁷ *Ibidem.*

cuando los mencionados mandatos tiene un carácter vinculante por medio del sistema jurídico del Estado.

Así mismo, el Estado requiere que se establezcan, mediante su sistema jurídico, los organismos públicos apropiados y el régimen con arreglo al cual desarrollarán sus actividades, así como asignarles los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Según el Maestro Brañes, la aplicación de la política ecológica supone la realización de un conjunto de actos que son : "1) *La realización de los actos materiales necesarios para ejecutar dicha política, como es el caso de la expedición de reglamentos y normas técnicas ecológicas ; 2) La realización de los mismos actos ; 3) La celebración de convenios de coordinación y concertación que coadyuven a la ejecución de la política ecológica general ; y, 4) La vigilancia respecto de la aplicación de la política ecológica general y en su caso, la imposición de sanciones para ese efecto.*"⁸

Los instrumentos de la política ambiental son :

Evaluación del impacto ambiental :

El Maestro Michel Prier lo define como el : "*Instrumento de la gestión ambiental más aceptado mundialmente ; tiene por objeto evitar que una*

⁸ Brañes Ballesteros, Raúl. *Op. cit.*, p.156.

construcción o una obra justificada desde el punto e vista de los intereses inmediatos del constructor, no se revele posteriormente nefasta o catastróficamente para el ambiente."⁹

Ordenamiento Ecológico del Territorio :

Lo define la Maestra Ponce-Nava como : "*el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.*"¹⁰

Normas Oficiales Mexicanas :

Alejandro Díaz Camacho considera que la NOM(s) "*establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deben observarse, tanto en el desarrollo de las actividades como en el uso o destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrios ecológicos y, además, uniforman los principios, criterios, políticas y estrategias sobre la materia.*

⁹ Pier, Michel. Droit de L'environnement. Paris, Dalloz, 1991, p.59. (traducción libre).

¹⁰ Ponce-Nava T., Diana Lucero. (Coord.) Diagnóstico de la Efectividad de la Legislación Ambiental de México y Propuestas alternativas para su adecuación. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 1995. p.8.

Este sistema, como lo afirma el *Diagnóstico de la Efectividad de la Legislación Ambiental en México y Alternativas para su Adecuación*, provee de uniformidad, racionalidad e imparcialidad entre los sujetos regulados y permite además la obtención de ciertos datos con los que es posible iniciar un sistema de contabilidad ambiental.¹¹

Instrumentos fiscales :

La Maestra Diana Ponce-Nava considera que otros instrumentos de la gestión ambiental son *"los gravámenes que al elevar los precios de bienes y servicios contaminantes buscan generar un incentivo para utilizar menos el objeto gravado y hacer un mejor uso del mismo, así como para desarrollar y aplicar tecnologías de ahorro."*¹²

C. Participación social .

En mi opinión personal, es necesario diseñar estrategias que involucren la participación social en los procesos de control y prevención ambiental, para lograr el reconocimiento de la protección al ambiente como una de las más altas prioridades del proceso nacional de modernización y desarrollo.

¹¹ Cf. Ponce-Nava T., Diana Lucero . *Op. cit.*, p.18.

¹² *Idem.* p.39.

No sólo es importante en la formación de conciencia de la realidad de la problemática ambiental, sino también en el sentido que para resolver dicha problemática, los ciudadanos deben realizar acciones, colaborar en la toma de decisiones y aplicación de los instrumentos de política ambiental. De esta forma y como acertadamente señala la Maestra Ponce-Nava: *"La participación social contribuye a disminuir las pesadas obligaciones que el aparato gubernamental debe asumir al compartir la responsabilidad en la toma de decisiones, en la aplicación de las leyes ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento."*¹³

La participación social se da a través de los diferentes actores de la sociedad como son: Organizaciones No Gubernamentales, trabajadores y sus sindicatos, comunidades indígenas, comerciantes, industriales, comunidad científica y tecnológica, agricultores, etc.

La participación de la sociedad para la elaboración de los planes y programas de desarrollo, se ha dado, aunque no en la forma deseada, ni con la participación plural y representativa de todos los grupos, a través de su intervención en los foros de consulta. En la práctica, también se ha hecho notar por la colaboración de la sociedad civil, agrupaciones, instituciones académicas y empresarios para la creación de áreas naturales protegidas y su cuidado.¹⁴

¹³ Ponce-Nava T. Diana Lucero. *Op. cit.*, p.102.

¹⁴ Cf. *Ídem.*, p.104.

Así mismo, en un contexto internacional, México ha adoptado el compromiso de fomentar la participación social en la política ambiental en diversos acuerdos internacionales; a últimas fechas, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en su Principio 10 establece: *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda..."* Un lineamiento más que señala la Declaración de Río respecto a la participación de la sociedad, es el relativo a los mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional al señalar: *"... Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."* Esta disposición es además obligatoria para México pues se encuentra consignada en el artículo 6 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Acuerdo Paralelo Ambiental).

D. Carácter interdisciplinario de la gestión ambiental .

No cabe la menor duda de que el avance de la ciencia y la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos de producción y el aprovechamiento de los recursos naturales contribuye notablemente en la gestión ambiental dando la oportunidad a los pueblos de lograr un mejor desarrollo sin deteriorar el entorno, conservando la vida, la naturaleza y asegurar un futuro promisorio.

La gestión ambiental exige un enfoque integrador caracterizado por la suma de las aportaciones de cada una de las ciencias que nos lleven a un resultado integral en beneficio del medio ambiente y sus recursos naturales.¹⁵

La tecnología sola no puede resolver los problemas de la degradación de la calidad del medio ambiente; deben llevarse a la práctica restricciones morales, económicas y jurídicas derivadas de una total y completa comprensión por el público de la situación que guarda su entorno y los recursos que lo forman.

Es necesaria la apreciación general de la naturaleza del problema y determinación para aplicar soluciones inmediatas. Se debe comprender que este planeta es simplemente un gran navío espacial con límites definidos en su productividad y capacidad para hacer frente a los contaminantes.

Todo depende no tanto de los progresos de la ciencia ambiental sino del empleo en la gestión ambiental de principios y técnicas de la economía, las leyes, la política, la planificación urbana y otras disciplinas para resolver la problemática ecológica, pues buscamos un desarrollo que satisfaga las necesidades presentes de la comunidad sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

¹⁵ Cf. Díaz Camacho, Alejandro. La Educación Ambiental en el Desarrollo Municipal. SEDUE, México, 1991, p.14.

E. El concepto de Desarrollo Sostenible .

Las relaciones entre medio ambiente y desarrollo fueron examinadas por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada por la Asamblea de las Naciones Unidas.¹⁶

De los trabajos de esa Comisión surgió un informe llamado "Nuestro Futuro Común" o "Informe Brundtland"¹⁷, en este se encuentra la definición de desarrollo sostenible :

"El desarrollo sostenible es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Es un proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realizan en forma armónica, ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas."

Otra definición que aporta elementos que nos permiten comprender el concepto de desarrollo sostenible es aquella a la que acude el Maestro Gabaldón y que fuera

desarrollada por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) institución que ha contribuido con la Organización de las Naciones Unidas en la elaboración de este concepto :

"El desarrollo es la vía que el pueblo utiliza para satisfacer sus necesidades y mejorar sus vidas. El desarrollo sostenible es un proceso de mejoría económica y social, que satisface las necesidades y valores de todos los grupos interesados manteniendo las opciones futuras y conservando los recursos naturales y la diversidad. Este concepto incorpora los siguientes principios :

- *Sostenibilidad ecológica : exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos, la diversidad biológica y los recursos biológicos.*
- *Sostenibilidad social : exige que el desarrollo aumente el control que la gente tiene sobre sus vidas y que se mantenga y fortalezca la identidad de la comunidad.*
- *Sostenibilidad cultural : exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados.*

¹⁶ World Commission on Environment and Development, 1987.

¹⁷ Cf. Adede, Andrónico O. International Environmental Law Digest. Elsevier Science Publishers B.V., USA, 1993. (tr. Español de Diana L. Ponce-Nava T. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. México, SER., 1995.) p.27.

- *Sostenibilidad económica : exige que el desarrollo sea económicamente eficiente y equitativo dentro y entre generaciones.*¹⁸

El desarrollo sostenible constituye la estrategia que se propone corregir una trayectoria que han venido siguiendo los países desde la revolución industrial y especialmente desde la segunda mitad del presente siglo.

Entre las características que distinguen al desarrollo sostenible encontramos que sitúa en el mismo nivel de prioridad la superación de la pobreza y la preservación del ambiente sin subordinar un propósito al otro. Otra característica es que la calidad ambiental del desarrollo es parte de su calidad social, lo cual significa que el deterioro es nocivo para el desarrollo social.¹⁹

En el contexto del desarrollo sostenible, proteger al ambiente de las actividades humanas significa que estas no sobre pasen ciertos límites para permitir que el ambiente mantenga a largo plazo su capacidad de sostener la vida de las generaciones futuras.

Cabe señalar que en el documento "*Nuestro Futuro Común*" se planteó que no existe un diseño único para alcanzar la sostenibilidad, ya que los sistemas

¹⁸ Gabaldón, Arnoldo J. *Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*. México, Colegio de México, 1995, p.13.

¹⁹ Cf. *Idem*, p.17.

económicos y sociales difieren ampliamente entre los países y, por ende, cada nación tendrá que elaborar sus propias estrategias.²⁰

América Latina y el Caribe preparó el informe "Nuestra Propia Agenda" (por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en 1990), en el que se proponen las líneas maestras para alcanzar el desarrollo sostenible de la región.

Se han planteado como líneas maestras entre otras, de carácter social y político las siguientes :

- Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Ordenamiento ecológico del territorio.
- Desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural.

En cuanto a las cuestiones de carácter institucional "Nuestra Propia Agenda" afirma que *"el establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas que el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo."*²¹

²⁰Cf. Gabaldón, Arnoldo J. *Op. cit.*, p.16.

²¹ Gabaldón, Arnoldo J. *Op. cit.*, p.15.

"Nuestra Propia Agenda" propone cambios importantes al interior del Estado, lo que se conoce como "Reforma del Estado" e intenta proveer la construcción de una sociedad más moderna, democrática y eficiente.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como "*Cumbre de la Tierra*", celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Estados adoptaron el desarrollo sostenible como un modelo a seguir para inducir a la transición hacia ese objetivo se aprobó un plan de acción denominado "*Agenda XXI*".

La "*Agenda XXI*" subraya la necesidad de realizar diferentes reformas institucionales para facilitar la integración de los aspectos del ambiente y el desarrollo en los planos internacional, regional y nacional para hacer posible su implementación.

En el plano nacional la "*Agenda XXI*" sugiere mejorar o reestructurar los procesos de adopción de decisiones, de manera que se integren plenamente los aspectos ambientales a nivel planificación, de la formulación de políticas públicas y de la gestión administrativa. Además establecer marcos jurídicos, reglamentos eficientes en lo concerniente a la integración del ambiente y el desarrollo.

Propone la "*Agenda XXI*" el empleo de instrumentos económicos e incentivos de mercado de forma que se incorporen los costos ambientales en las decisiones de los productores y consumidores. Pretende avanzar en la integración de los costos sociales y ecológicos de las actividades económicas y establecer sistemas de contabilidad ecológica integrada a los países.

Cabe señalar, que en la Declaración de Río se enriquece el concepto de desarrollo sostenible de manera importante, nótese en los siguientes principios :

"El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que corresponda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras" (principio 3).

"A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no considerarse en forma aislada." (principio 4).

"Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas,, los Estados deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenible y fomentar políticas demográficas adecuadas." (principio 8)

Estos principios reflejan convicciones bajo principios de equidad entre los países, objetivos que permitan proteger y administrar de manera inteligente al entorno y sus recursos naturales, no solo para el presente sino pensando en el futuro de los pueblos.

Para llevar a la realidad dichos principios es necesaria la cooperación internacional, considerando que de una u otra forma los Estados desafortunadamente, han contribuido a la degradación del ambiente y tienen una serie de responsabilidades en común que deben llevar a la práctica de acuerdo a las posibilidades económicas de cada Estado.

El proporcionar una calidad de vida mas alta para la humanidad se vuelve una necesidad inmediata, así como el control del crecimiento demográfico.

Es importante que los paises desarrollados participen de su tecnología a aquellos que se encuentran en vías de desarrollo para hacer mas eficiente la protección del medio ambiente.

Los Estados de ahora en adelante, no deben hacer a un lado la participación pública, a ésta, deben proporcionarle información de la situación que guarda el medio ambiente y considerar efectivamente su opinión para la toma de decisiones.

II

**LA GESTION AMBIENTAL
EN NUESTRA
LEGISLACION**

A. Concepto de gestión ambiental en la legislación .

En nuestra legislación no es posible ubicar una definición de gestión ambiental. Solamente encontramos en la Constitución Política menciones relativas a la protección al ambiente vinculadas a las políticas económicas y al desarrollo.

Por ejemplo, la Constitución Política en su artículo 25, párrafo sexto, establece que el apoyo e impulso que otorgue el Estado a las empresas de los sectores sociales y privado de la economía, se usarán los recursos productivos del País en beneficio general y en concordancia al interés público cuidando la conservación de estos recursos y el medio ambiente.

Dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo que regula la Constitución en su artículo 26, encontramos que las demandas de la sociedad deben ser incorporadas al plan y programas de desarrollo. No podemos omitir señalar que existe una gran solicitud para intervenir en los procesos de la gestión ambiental por parte de los diversos sectores que componen la sociedad, pero la participación no se ha dado de la forma ideal, plural y necesaria que el Constituyente pretendió establecer en el marco de la participación democrática.

El artículo 27, en su párrafo tercero, provee de instrumentos jurídicos del Estado para aplicarlos en la gestión ambiental, tal es el caso de su facultad y derecho de imponer a la propiedad las modalidades que le dicte el interés público.

El mismo párrafo tercero establece la atribución del Estado Federal para aprovechar los elementos naturales, ordenar los asentimientos humanos, uso y reserva territorial de aguas, bosques así como su preservación ecológica.

El dominio directo sobre todos los recursos de la plataforma continental, zócalos submarinos y demás productos que existan en el subsuelo así como la explotación única del petróleo y la zona exclusiva de pesca, corresponden a la Nación como lo dicta el párrafo cuarto del artículo 27. En este importante artículo se determina el dominio directo del Estado sobre sobre tierras, aguas y el subsuelo además de establecer el régimen de hidrocarburos, materiales minerales, zona exclusiva de pesca, energía eléctrica, minería y energía nuclear lo que refleja la riqueza natural del País y donde el Estado es el principal actor en su administración.

Es lamentable que en los rubros de energía eléctrica y nuclear carezcan de consideraciones ambientales al respecto en el principal ordenamiento jurídico del País.

Como lo señala la Maestra Diana Lucero Ponce: "... la Constitución en su artículo 4o. establece el derecho de toda persona a la protección a la salud y en consecuencia a un ambiente sano pero los gobernados no tienen garantizado el derecho a gozar de un ambiente adecuado ni a protegerlo ..." por lo que al ejercer los medios de defensa y de tutela jurisdiccional, no tienen la oportunidad de obtener

resoluciones administrativas o judiciales que ofrezcan solución para la defensa del ambiente y los recursos naturales ya que carecen de interés jurídico.²²

Es importante hacer mención que los particulares se ven obligados a ejercer las garantías individuales que les ofrece la Constitución como son la libre manifestación de las ideas, el derecho a la información, de libre asociación, entre otras, para su intervención en la gestión ambiental dentro del marco de los procesos de decisión y planeación de la autoridad y ser así tomados en cuenta por ésta.

Fuera del capítulo de las garantías individuales de la Constitución Política en su parte orgánica, encontramos que la facultad para legislar en materia ambiental recae exclusivamente en el Congreso de la Unión. El artículo 73 en su fracción VI, base 3a., inciso A, establece que aún cuando los Estados no pueden legislar sobre esa materia, no los impide cuando para ello la propia ley les autorice aplicar la legislación federal.

El mismo artículo, faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos para regular, entre otras materias, la preservación del medio ambiente y protección ecológica, siempre que no contravenga lo dispuesto en las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

²² Ponce-Nava T., Diana Lucero. *Op. cit.*, p.105.

La fracción XXIX-G del artículo 73, dispone que el congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, gobiernos de los Estados y Municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. En este contexto, la Maestra Ponce-Nava señala : *"La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente elabora un sistema de distribución de competencias que presenta problemas técnicos ya que es ambiguo y confuso, como consecuencia ha dado lugar en la práctica a soluciones diversas, caso por caso, en forma coyuntural y casi siempre en favor de la Federación".*²³

Nuestra Constitución Política establece una regla general para la distribución de competencias en su artículo 124 que señala : *"Las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."*

Sin embargo, nuestro régimen reconoce otro tipo de facultades, tales como las facultades implícitas, las reservadas a los Estados y en algunos casos, las facultades en las que coinciden distintos niveles de ejercicio gubernamental, llamadas concurrentes, en este último caso no existe en la legislación un criterio unificado para su distribución.

²³ Ponce-Nava T., Diana Lucero. *Op.cit.*, p.1.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente en su conjunto, sin embargo no define la gestión ambiental aún cuando incorpora una serie de artículos en los que trata diferentes conceptos en la materia que rige.

La importancia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se debe que tiene como propósito desarrollar las disposiciones de la Constitución Política que se refieren a la conservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Una característica importante de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es que, al regular el conjunto de la protección al ambiente no lo agota sino que deja subsistentes los ordenamientos jurídicos preexistentes que versan sobre temas específicos en relación a la protección de los recursos naturales, tal es el caso de la Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley Federal de Caza, Ley de Bienes Nacionales. Es importante notar que tampoco estos ordenamientos desarrollan una definición de gestión ambiental.

1. El proceso administrativo de la gestión ambiental .

La gestión ambiental dentro de la estructura de la Administración Pública Federal está a cargo del Presidente de la República, al que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política se le encomiendan las funciones de proveer en la esfera de lo administrativo la exacta observancia de las leyes, por lo que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se regulan y

distribuyen las respectivas competencias entre las dependencias de la Administración.

El modelo de gestión ambiental actual establece que la prevención, control y acciones de protección al ambiente y recursos naturales es una función del Ejecutivo Federal centralizada en una dependencia pero sin perjuicio de que otras tengan competencia en cuanto a ciertos elementos ambientales.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es la dependencia sobre la cual recae fundamentalmente la responsabilidad del cuidado y protección al ambiente.

La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca fue creada por el Decreto Presidencial de fecha 28 de diciembre de 1994, por lo que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal adicionando un nuevo artículo 32 Bis donde se establece que corresponde a esta Secretaría las atribuciones en materia ambiental.

Cabe señalar que en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se retoman funciones que otras Dependencias del Ejecutivo Federal venían realizando en el contexto de la gestión ambiental con el propósito de fortalecer este proceso y lograr un sistema mas descentralizado, transectorial y participativo, además de pretender incorporar en sus acciones principios del Desarrollo sustentable.

Como antecedente, recordemos que la Administración Presidencial de 1982 creó la hoy desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dependencia que habría de realizar las funciones determinadas por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en especial la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología conservó prácticamente las atribuciones de la ex Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que se referían fundamentalmente a desarrollo urbano, asentamientos humanos, bienes nacionales y vivienda.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, en 1992, el Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, entre las que se suprime la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología creándose la Secretaría de Desarrollo Social cuyo reglamento interior publicado el 4 de junio de 1992, da origen al Instituto Nacional de Ecología y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como sus órganos desconcentrados.

Por lo que toca actualmente a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, en síntesis, sus atribuciones en materia ambiental consisten en fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

Le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca vigilar y estimular en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas en la materia.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es también la encargada de formular y conducir la política en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental, desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera.

2. La descentralización de la gestión ambiental .

La descentralización de la gestión ambiental, se intenta a través de la coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios. Se lleva a cabo mediante convenios en los que ciertas funciones se transfieren a fin de unificar esfuerzos en la gestión y así profundizar en la descentralización necesaria en este proceso.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 7o., establece un sistema de coordinación general de la gestión ambiental. Señala que por conducto del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y, en su caso, con la intervención de otras dependencias, podrá celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con la participación de los municipios; cuando estos satisfagan las formalidades legales procedentes, para la realización de acciones en

las materias objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Para descentralizar las funciones federales hacia el gobierno del Distrito Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 9o., establece un sistema de coordinación especial aplicable entre este y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Particularmente se coordinarán en las materias de : 1) Desarrollo de capacitación para prevenir la contaminación de la atmósfera. 2) Aplicación de los criterios para que las aguas residuales que pasen por el territorio de otras entidades federativas satisfagan las normas oficiales mexicanas aplicables. 3) Promoción de la realización de programas especiales para la restauración del equilibrio ecológico en el D.F. 4) La propuesta de creación de áreas naturales protegidas en el mismo D.F. 5) Promoción y fomento de la participación ciudadana en las distintas acciones y programas.

La Constitución Política, en su artículo 116, fracción XVI, ordena que los convenios de coordinación en la entidades federativas podrán versar sobre : 1) La asunción por parte de las entidades federativas del ejercicio de sus funciones. 2) La operación y ejecución de obras. 3) la prestación de servicios públicos.

Los convenios de coordinación con los municipios se ajustarán a lo dispuesto por el artículo 116 Constitucional.

3. Fines de conservación, protección, restauración y uso adecuado del medio ambiente y los recursos naturales en las leyes reglamentarias .

Hemos mencionado al inicio de este capítulo que la Constitución Política, en su artículo 25, únicamente se refiere a la conservación, protección, restauración y uso adecuado del medio ambiente y los recursos naturales de forma indirecta o subordinada a los principios de política económica y desarrollo.

La forma que trata la Constitución a la protección ambiental no se deriva de un derecho reconocido por la misma sino que la desarrolla como una función propia del Estado que realiza con un alto grado de discrecionalidad y sujeta a los criterios en razón a su dominio directo sobre los recursos naturales que establece en su artículo 27.

Mas adelante la Constitución en su artículo 73, fracción XVI, base 4a., en el marco de las atribuciones del Congreso de la Unión, en materia de salubridad general de la República, establece la existencia de un Consejo de Salubridad General ; el cual podrá dictar las medidas, entre otras, para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Cabe señalar que este Consejo es presidido por el Presidente de la República sin la intervención de Secretaría alguna y sus disposiciones son obligatorias en todo el País, como lo ordena el artículo 73, fracción XVI, base 1a.

Ahora bien, este Consejo busca combatir la contaminación ambiental,^(b) además existe una Dependencia especializada en la protección al ambiente y los recursos naturales por lo que se corre el riesgo de una duplicidad de funciones.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como lo señala su artículo 1o., reglamenta las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación del ambiente y restauración del equilibrio ecológico. Se ha convertido en el principal instrumento jurídico en materia ambiental, además establece el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ordena a toda autoridad el tomar medidas conducentes para preservar ese derecho.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente pretende subsanar las carencias de la Constitución en materia de protección al ambiente, pero esto no le corresponde a una ley reglamentaria en razón a su carácter secundario.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3o., fracciones XI, XII, XIII y XVIII desarrolla las definiciones de prevención, protección y restauración. Con estos pretende uniformar los criterios en cuanto a su definición y caracterizándolos como un conjunto de políticas, medidas y acciones.

^(b) Véase pag. 15.

El aprovechamiento racional de los recursos naturales es tratado en el título 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente donde resalta que al Estado y a la sociedad les corresponde la protección de los ecosistemas acuáticos para el uso adecuado del suelo y sus recursos.

El título 4o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fija los criterios para la protección al ambiente específicamente a la atmósfera, agua y suelo.

La Ley Forestal en su artículo 1o., señala que dentro de sus propósitos tiene el fomentar la conservación, protección y restauración de los recursos forestales así como regular su aprovechamiento.

El artículo 2o. de la Ley Forestal considera de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales.

La Ley de Caza tiene precisamente como objeto el garantizar la conservación y restauración de la fauna silvestre en el territorio nacional, además de regular su aprovechamiento.

La conservación y restauración de la fauna silvestre según el artículo 4o. de la Ley de Caza, es de utilidad pública. Sin embargo esta ley carece de consideraciones en cuanto a la participación social para su aplicación.

La Ley Federal del Mar dedica su capítulo IV a la protección y preservación del medio marino, señala que habrán de aplicarse las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, Ley Federal de Aguas y las demás aplicables a fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

La Ley Federal del Mar en razón a que su objeto es regular las zonas marítimas donde ejerce su soberanía y jurisdicción la Nación, da la oportunidad de aplicar los diferentes ordenamientos jurídicos ambientales.

México en los últimos años, se ha visto inmerso en la postura de la tendencia internacional ante la situación global del ambiente, por lo que cada vez adecua, en la medida de lo posible todo su sistema jurídico para preservar el ambiente y sus recursos naturales.

B. Política ambiental de los Estados Unidos Mexicanos.

La política ambiental de México se encuentra en un proceso de transición hacia el desarrollo sostenible, concepto que hemos tratado en el capítulo anterior. En consecuencia es acompañada de cambios en instituciones y programas destinados a crear condiciones favorables para el desarrollo, por lo que se busca tomar en cuenta la heterogeneidad del país así como las particularidades de los sectores productivos y las condiciones de los grupos sociales, además de motivar a los agentes sociales para que se involucren en la política ambiental.

La formulación y aplicación de la política ambiental se encuentra ubicada en una Secretaría de Estado dedicada a la regulación y gestión ambiental, mientras que el resto de los niveles de gobierno se encuentran en un proceso lento de incorporación a la gestión ambiental.

En este contexto resalta un creciente número de actores sociales que buscan se les tome en cuenta en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la materia ambiental.²⁴

México es aquejado por la carencia de integración en sus políticas ambientales entre las diferentes instituciones que participan en la gestión ambiental por lo que no han gozado de un gran apoyo político y financiero. La Maestra Julia Carabias en su exposición introductoria al *"Informe de la Situación General en materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente"*, se suma a este criterio y expone: *"Aún cuando a través del Plan de Desarrollo se busca transitar por esta vía, hasta ahora sólo ha sido utilizada en forma marginal en la gestión ambiental"*²⁵

Hoy la política ambiental mexicana esta tratando de establecer los incentivos necesarios dentro del marco legal así como la implantación de instrumentos

²⁴ Cf. Ponce-Nava T. Diana Lucero *Op. cit.*, p.102.

²⁵ Secretaría de Desarrollo Social. *Informe de la Situación General en materia de Equilibrio y Protección al Ambiente*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1994, p.XIII.

económicos, promover la información para el desarrollo de técnicas para evaluar costos, riesgos y beneficios ambientales y su difusión.

Por lo que toca al ámbito institucional, la Maestra Carabias dice : "*... se busca desconcentrar y descentralizar funciones de planeación ambiental, propiciar la participación multisectorial y multidisciplinaria, así como la creación de organismos técnicos, autónomos y de sistemas de vigilancia y control.*"²⁶

1. Instrumentos de la política ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su capítulo V establece los instrumentos de política ecológica. Cabe señalar que entre todos ellos sólo en la práctica se ha hecho uso de las normas oficiales mexicanas, la evaluación del impacto ambiental, es decir, la gestión gubernamental se ha centrado en el control administrativo.

a) Ordenamiento ecológico.

Se hace una diferenciación entre el ordenamiento ecológico general y local.

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en materia de Equilibrio y Protección al Ambiente. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1994, p.XIII.

El primero es materia reservada a la Federación ejercida por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. El segundo esta reservado a las entidades federativas y municipios. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente trata al ordenamiento ecológico como un elemento que debería sobredeterminar muchas de las actividades de las autoridades o particulares sometiéndolas a su regulación o control cuando pudieran afectar el equilibrio ecológico.

El ordenamiento ecológico posee especial importancia dentro del esquema de planeación regional. Sin embargo en nuestro país se encuentra en una etapa que requiere de una revisión de las atribuciones que en esta materia tienen las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal y los otros niveles de gobierno para encontrar congruencia y sistematizar las innumerables atribuciones en esta materia.²⁷

Conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (arts. 19 y 20) el ordenamiento ecológico debe centrarse en los recursos naturales pero en la aproximación técnica ha sido en la de sectores; resulta entonces la existencia de un vacío por lo que el ordenamiento ecológico de los recursos

²⁷ Cf. Ponce-Nava T., Diana Lucero. *Op. cit.*, pp.8-11.

naturales se refiere, ya que se le ha dado un mayor énfasis a las actividades sectorizadas productivas que al sustento ecológico que éstas requieren.²⁸

Además, cabe señalar que las leyes para llevar acabo el ordenamiento ecológico se encuentran en diversas disposiciones que no son uniformes en su jerarquía, en cuanto a las Dependencias que deben llevar a cabo las acciones en la materia que regulan.

b) Evaluación del impacto ambiental.

La evaluación del impacto ambiental es de carácter obligatorio siempre y cuando : 1) La obra o actividad pueda causar desequilibrios ecológicos. 2) Pueda rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos o en las normas oficiales mexicanas, como así lo señala el artículo 28. Consiste en someter todo proyecto o actividad que pretenda realizarse a una prueba previa a sus efectos al ambiente, prueba que queda a cargo de la autoridad federal y del resultado de la misma depende que de lugar o no la obligación de evaluación del impacto ambiental.

El problema radica en que el procedimiento para desahogar la llamada "prueba previa" es deficiente ya que ni el Reglamento en su artículo 5o. ni la Ley en sección V establecen la obligación jurídica de someterse al mismo.

²⁸ Cf. Ponce-Nava, Diana Lucero. *Op. cit.*, pp.8-11.

Lo anterior, jurídicamente significa que es facultativo para el particular someterse al examen previo de la autoridad para que ésta determine si es procedente o no la obligatoriedad de evaluación del impacto ambiental.

Solo queda un mecanismo para aprobar que una obra o actividad , en lo concreto, cae en la hipótesis del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y es la acción directa de oficio o a petición de parte en los términos del artículo 41 del reglamento de la materia.

En cuanto a la autoridad competente para conocer de la evaluación de impacto ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece, en su artículo 29 que materias corresponden al Gobierno Federal y , en su artículo 31, dispone que las entidades federativas y municipios conocerán de aquellas materias no comprendidas en el artículo 29 ni reservadas a la Federación en la misma u otras leyes. Sin embargo, en la práctica la Federación ha asumido la jurisdicción y control en casi todos los casos.

c) Normas oficiales mexicanas NOM(s).

El artículo 36 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente versa sobre las normas técnicas ecológicas conocidas hoy como NOM(s). La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es la Dependencia competente para su expedición.

Conforme a la Ley de Metrología y Normalización, las normas mexicanas establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, parámetros y límites permisibles que deben observarse tanto en el desarrollo de actividades como en el uso o destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente.

Además, las NOM(s) uniforman los principios, criterios y políticas y estrategias sobre la materia.

Entre sus principales ventajas, es que el sistema que conforman provee de uniformidad, racionalidad e imparcialidad entre los sujetos regulados y permiten además obtención de ciertos datos con los que es posible iniciar un sistema de contabilidad ambiental.

Es importante notar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contiene solo dos preceptos acerca de las NOM(s), el 36 en el que desarrolla su definición y el 37 en el que se establece la obligación de observar dichas normas en las actividades y servicios enlistados en el propio artículo.

Cabe señalar como lo afirma la Maestra Diana Ponce-Nava, "... se carece en los ordenamientos de corte ambiental, de reglas que permitan definir claramente los casos y procedimientos para definir los estándares ambientales."²⁹

d) Medidas de protección de áreas naturales.

Otro instrumento regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son las medidas de protección de áreas naturales tratadas en su artículo 38 ; mediante la implantación de éstas, se busca poner a salvo una área natural establecida frente a los procesos de deterioro o degradación que esté sufriendo.

*"Las Areas Naturales Protegidas constituyen porciones de ecosistemas terrestres o acuáticos sujetas a un régimen especial de protección, cuyo objeto es suprimir o mitigar cualquier influencia negativa del hombre sobre dicha área. Actualmente la superficie de las Areas Naturales Protegidas es de 4.94% del territorio nacional."*³⁰

²⁹ Cf. Ponce-Nava T., Diana Lucero. Op. Cit., p.32.

³⁰ Ponce-Nava T., Diana Lucero. Op. Cit., p.57.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su título segundo, desarrolla el tema de las Áreas Naturales Protegidas, establece que las categorías para su manejo son: Reservas de la Biosfera, Parques nacionales, Monumentos Naturales, Parques Marinos Nacionales, Monumentos Naturales, Parques Marinos Nacionales, Áreas de protección de Recursos Naturales, Áreas de protección de Flora y Fauna, Parques Urbanos y Zonas sujetas a Conservación Ecológica, donde las últimas dos pertenecen a la jurisdicción local mientras que las primeras a la federal.

El artículo 76 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, determina a las Áreas Naturales Protegidas de interés de la Federación y su conjunto constituyen el Sistema Nacional de Áreas naturales Protegidas. Según el Maestro Brañes, *"El Sistema Nacional de Áreas Protegidas tiene como propósito el permitir el manejo homogéneo de la áreas naturales protegidas que resguarde de manera eficaz los ecosistemas y sus elementos."*³¹

Actualmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas esta integrado por 82 áreas distribuidas en : 16 Reservas de la Biosfera, 13 Reservas Especiales de la Biosfera, 44 Parques Nacionales, 3 Monumentos Naturales, 2 Parques Marinos y 4 Áreas de protección de Flora y Fauna.

³¹ Brañes Ballesteros, Raúl. *Op. cit.*, p.252.

El Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, es el encargado de administrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas donde además colaboran algunos gobiernos estatales en la protección de más de 8 millones de hectáreas de Reservas Forestales y Zonas de Cuencas Protegidas.

El establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas se lleva a cabo a través de Declaratoria, en la que se señala su delimitación precisa, las modalidades a que se sujetará su uso o aprovechamiento de los recursos naturales dentro de ella y los lineamientos para la elaboración del programa de manejo.

La Maestra Ponce-Nava señala: *"A pesar de que existe un manual para realizar las declaraciones de Áreas Naturales Protegidas el procedimiento de aprobación es muy lento ya que todavía no existe un reglamento específico que determine cuando se cumple o no con los requisitos necesarios. En consecuencia, la mayoría de las Áreas Naturales Protegidas están abandonadas, no tiene infraestructura, presupuesto suficiente, ni programas de manejo."*³²

Además es necesario señalar que existe un alto grado de centralización de las autoridades en turno y carencia de recursos humanos para la administración y vigilancia de las Áreas Naturales Protegidas.

³²Ponce-Nava, Diana Lucero. *Op. cit.*, p.52.

Actualmente hay 728 instrumentos legales referentes a la materia, 233 emitidos por los gobiernos estatales y del D.F. y 495 por el gobierno Federal, por lo que la legislación es bastante dispersa, lo cual dificulta su aplicación.

e) Educación e investigación ecológica.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 39 dispone que las autoridades competentes incorporen contenidos ecológicos a los programas educativos y busquen el fortalecimiento de la conciencia en la materia a través de los medios de comunicación.

El mismo artículo 39 señala que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca deberá promover la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales, así como a nivel local, las autoridades fomenten y realicen investigaciones relacionadas con la ecología.

f) Investigación y vigilancia.

Corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes, y establecer los mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, por lo que estas atribuciones las ejerce por medio de la Procuraduría Federal de Protección al

Ambiente, como lo señala el Decreto del 28 de Diciembre de 1994 que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción V, art. 32 Bis y sexto transitorio.

Es por medio de estos instrumentos de control de la política ambiental, que se busca asegurar la aplicación de la política ecológica general, expuestos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en los artículos 160 al 194 que versan acerca de la observancia de la ley, inspección y vigilancia, medidas de seguridad, sanciones administrativas, recurso de inconformidad, delitos del orden federal y denuncia popular.

***) Breve referencia al Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Canadá, Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos (Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte).**

Antes de seguir adelante, no es posible dejar de mencionar que a raíz del inicio de las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio, que es un acuerdo que define los derechos, obligaciones y disciplinas entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá en lo relativo a inversiones, comercio de mercancías, servicios y propiedad intelectual, existió preocupación por la expectativa de que se genera un impacto ambiental negativo.

A pesar de que es un tratado comercial es notable la preocupación por las cuestiones ambientales.

En su preámbulo, los gobiernos de los tres países se declararon decididos a que todas las acciones del Acuerdo sean emprendidas de manera congruente con la protección y conservación del ambiente, la promoción del desarrollo sostenible y reforzamiento de la aplicación de leyes, reglamentos y normas en materia ambiental.

En este marco, el TLC se ve enriquecido y ampliado con lo expuesto en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte suscrito por los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América el 14 de septiembre de 1993 y que entrara en vigor el 1 de enero de 1994.

El citado Acuerdo Paralelo⁽⁶⁾ reconoce la necesidad de incrementar y fortalecer la coordinación ambiental entre las partes, con base en la premisa de que para promover el desarrollo sostenible es preciso incrementar los intercambios comerciales, proteger y mejorar el ambiente, mejorar y perfeccionar la aplicación de las regulaciones jurídicas y política ambiental, y promover la participación de los sectores sociales de los tres países.

En este Acuerdo, se confirma el derecho de cada país de establecer sus propias políticas, prioridades y niveles de protección ambiental (art. 3), se prohíbe, además, que las autoridades de un país apliquen su respectiva legislación ambiental en territorio de otros países.

⁽⁶⁾ En México al Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte también se le conoce como "Acuerdo Paralelo."

Los países parte, suscriben el compromiso de que sus leyes proporcionen altos niveles de protección ambiental, aplicando efectivamente su legislación a través de medidas como : capacitación de inspectores, promoción de auditorias ambientales, otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones, entre otras. Además la disponibilidad, conforme al derecho de cada país de procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para aplicar sus respectivas leyes y reglamentos ambientales.

Los tres países se comprometen a continuar garantizando que los procesos administrativos y judiciales en materia ambiental sean justos, abiertos y equitativos, de tal forma que se asegure el acceso adecuado de los particulares a dichos procedimientos .

Una vez hecha la reflexión anterior, podemos tener una mejor comprensión de la importancia de los procesos de inspección y vigilancia tanto en el interior de nuestro sistema jurídico como de sus repercusiones en el ámbito internacional.

La inspección y vigilancia esta regulada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 161 al 169 donde se establece un procedimiento administrativo encaminado a hacer efectivas las responsabilidades de los presuntos infractores de la ley en las disposiciones que de ella emanen, por lo que la autoridad ordenadora puede prescribir la inmediata adopción de medidas correctivas aún cuando no pueda dictar sanciones toda vez que no ha concluido el procedimiento con la emisión de la resolución administrativa. Además en los casos en que proceda, la autoridad federal lo hará del conocimiento del Ministerio Público.

En cuanto a las medidas de seguridad, sólo podrá optar por ellas la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuando exista el riesgo de desequilibrio ecológico o casos de contaminación, siempre que pueda traer consigo repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejerce esta atribución y el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente le autoriza promover la ejecución de estas medidas ante la autoridad competente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 171 señala que las medidas de seguridad consisten en : 1) Decomiso de materiales o sustancias contaminantes. y 2) Clausura, parcial o total, de las fuentes contaminantes correspondientes.

g) Sanciones administrativas.

Estos instrumentos son los más importantes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ya que las violaciones a los preceptos, reglamentos y disposiciones que de ella emanen constituyen infracción y serán sancionados por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en asuntos de competencia de la Federación y no reservados a otras dependencias. Las acciones administrativas consisten en la aplicación de : 1) multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo vigente en el D.F.: en el momento de imponer la sanción. 2) clausura temporal o definitiva, parcial o total. 3) arresto

administrativo por 36 horas. En caso de reincidencia, la multa podrá ser hasta dos veces el monto originalmente impuesto.

Cabe señalar que en las sanciones por incumplimiento aún cuando en materia ambiental son las más altas del ordenamiento jurídico mexicano, son poco eficientes ya que no corresponden con el beneficio económico que se obtiene al incumplir la normatividad ni con el daño causado que se origina a la sociedad en su conjunto.

C. La participación social en la gestión ambiental en los Estados Unidos Mexicanos.

1. Concertación .

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para convocar a los diferentes sectores de la sociedad para que manifiesten su opinión y propuestas en tomo al proceso de planeación de la política ecológica, también para llevar a cabo convenios de concertación con organizaciones obreras y campesinas para la protección al ambiente en los lugares de trabajo y viviendas, así como para el establecimiento, manejo y administración de áreas naturales protegidas.

El artículo 8, fracción XVIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, hace referencia a la concertación; función que ordena realizar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con los

sectores privado y social en las diferentes acciones que correspondan a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

La Ley de Planeación en su capítulo VI faculta a las Dependencias del Ejecutivo para llevar a cabo la concertación necesaria con los grupos sociales y particulares interesados para la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas específicos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente pretende que la concertación sea un instrumento que promueva en la comunidad la conservación de los elementos que componen el entorno natural.

Se aprecia que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente trata de dar a la concertación la importancia que le corresponde en la gestión ambiental aún cuando en la realidad sea necesario mejorar los sistemas de concertación para alcanzar los objetivos de la gestión.

El artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales, por ejemplo, contempla a la concertación como un elemento necesario para alcanzar su objetivo en la materia que regula; la legislación de Caza y Forestal, en sus capítulos II y III respectivamente, plantean que para obtener el logro de programas, fomentar la educación e incrementar la capacitación e investigación en la materia es necesario recurrir a la concertación.

2. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección

al Ambiente y la participación social .

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desarrolla el tema de la participación social dentro de un capítulo que denomina de la misma forma en el que resalta que el Gobierno promoverá la participación y la responsabilidad de la sociedad en :1) la formulación de la política ecológica. 2) la aplicación de sus instrumentos. 3) las acciones de información y vigilancia.

Además la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hace sólo ciertas referencias al tema de la participación social pero sin profundizar más, como por ejemplo en los principios de política ecológica nacional (Art.18), evaluación del impacto ambiental (Art.33), investigación ecológica (Art.41), establecimiento del desarrollo de las Areas Naturales Protegidas (Arts. 47,48,66 y 67 fracc. V.), protección de los ecosistemas acuáticos (Art.96), contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos (ART.117, fraccs. II y V.), y contaminación del suelo (Art.134, fracc. I.).

3. La participación social y otras leyes.

a) Ley Forestal .

La Ley Forestal en su artículo 6o. prevé en materia de participación, la constitución de un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal, integrado por distintas Secretarías de Estado y otras dependencias de la administración pública federal, así como representantes de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de carácter social y privado.

b) Ley de Pesca.

La Ley de Pesca, en su capítulo III, incorpora acciones de consulta a particulares e instituciones de investigación para impulsar acciones que permitan el aprovechamiento óptimo de la flora y fauna acuáticas.

c) Ley de Aguas Nacionales.

El artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales determina que la Comisión del Agua cuenta con un Consejo Técnico integrado por los titulares de seis Secretarías de Estado ; podrá invitar a sus sesiones a titulares de otras dependencias, representantes de gobiernos estatales, municipios y usuarios.

4. Información y participación social .

Las autoridades deben informar a la sociedad de manera constante y transparente sobre la situación del ambiente y los recursos naturales.

Sin embargo, para tener acceso a información, los particulares se ven obligados a presentar solicitudes por escrito con base en el derecho de petición para tener acceso a dicha información, las peticiones se formulan con fundamento en los artículos 8o. Constitucional, y 1o. párrafo primero, fracc. VIII, 15 fracciones III, VIII, XI ; 18, 134 y 157 a 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

5. Procesos de adopción de decisiones y la participación social .

La participación de la sociedad en la toma de decisiones se ha dado en la práctica a través de la intervención en los foros de consulta realizados como lo señala la Ley de Planeación en su capítulo tercero, pero sin la participación plural deseada. La Maestra Diana Ponce observa que los ciudadanos, en algunos casos, ejercen presión ante las autoridades para que sean ellos los que tomen las decisiones del ejercicio de escrutinio y vigilancia³³

³³ Cf. Ponce-Nava T., Diana Lucero. *Op. cit.*, p.104.

Un ejemplo de presión por parte de la sociedad es aquel que se suscitó en los últimos meses ante autoridades que permitieron de manera irregular la realización de obras destinadas a la construcción de un campo de golf y su respectivo fraccionamiento residencial en las inmediaciones de Tepoztlán, en el Estado de Morelos.

Al percatarse la comunidad del incumplimiento de la normatividad ambiental y de la ilícita variación del uso del suelo, provocó el alzamiento cívico.

La consecuencia fue la suspensión provisional impuesta por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fundada en que la empresa invadió una zona vedada expresamente, publicó un proyecto que no comprendía al autorizado y el permiso de uso del suelo no era el pertinente.³⁴

Podemos observar que la autoridad municipal nunca previó tomar en cuenta el interés general y decidió transitar por la vía de la ilegalidad, pero el resultado de la actitud ciudadana prevaleció obteniendo un resultado satisfactorio.

El ejemplo anterior es uno entre otros más donde ONG(s) u otras agrupaciones unen sus esfuerzos para hacer respetar el uso de suelo y proteger las zonas declaradas como reservas de preservación ecológica, que en muchas ocasiones se ven alteradas por las autoridades de desarrollo urbano.

Ahora bien, un ejemplo en el que encuentra espacio la sociedad para intervenir en la elaboración o modificación de la legislación es en la Ley Federal de Metrología y Normalización donde dispone que los proyectos de normas oficiales mexicanas, deberán someterse a la opinión y sugerencias de la sociedad, lo que en la práctica es aprovechable por los diferentes actores de la sociedad en favor del ambiente.³⁵

6. La participación social y los mecanismos de escrutinio público y tutela jurisdiccional .

Las leyes ambientales prevén algunos medios de defensa y escrutinio para los particulares. Pero son sumamente frágiles ya que el problema que enfrenta la sociedad en la práctica es la carencia de interés jurídico que debe comprobar en las acciones administrativas o judiciales en contra de los actos de autoridad o de particulares.³⁶

En nuestra legislación no existe un verdadero derecho a un medio ambiente apropiado, que constituiría el bien jurídico tutelado por el derecho ambiental.

³⁴ Granados Chapa, Miguel Angcl. Tepoztecos, Reforma, Plaza Pública. 17 de octubre de 1995. México.

³⁵ Cf. Ponce-Nava, Diana Lucero. Op. cit., p. 104.

³⁶ Cf. Ibidem, pp. 104-105.

La Constitución contempla el derecho a un ambiente sano, pero la cuestión de la tutela jurisdiccional de los derechos ambientales se encuentra prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y diversas leyes y reglamentos ambientales y de recursos naturales, por lo que los gobernados no tienen garantizado por la Constitución ni por la Ley el derecho a gozar de un ambiente adecuado ni para protegerlo.

En cuanto al análisis de la denuncia popular, ésta contempla una acción popular que puede ser ejercitada por cualquier persona, sin embargo, la autoridad actuará conforme a sus funciones, y desafortunadamente la participación únicamente se queda a nivel denuncia o aviso de un hecho.

En nuestra legislación no existe un verdadero derecho a un medio ambiente apropiado, que constituiría el bien jurídico tutelado por el derecho ambiental.

La Constitución contempla el derecho a un ambiente sano, pero la cuestión de la tutela jurisdiccional de los derechos ambientales se encuentra prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y diversas leyes y reglamentos ambientales y de recursos naturales, por lo que los gobernados no tienen garantizado por la Constitución ni por la Ley el derecho a gozar un ambiente adecuado ni para protegerlo.

7. La participación social en el Consejo Consultivo Nacional para el desarrollo sustentable y los cuatro Consejos Consultivos Regionales para el desarrollo sustentable .

El Consejo Consultivo Nacional para el desarrollo sustentable así como los 4 Consejos Regionales fueron creados por la Secretaría del ramo por el acuerdo de su creación de fecha 21 de abril de 1995 publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que con ello se pretende asegurar la participación de los sectores sociales, académicos, empresarial, gubernamental, en la formulación , aplicación y vigilancia de las políticas relativas al desarrollo sostenible como a la protección ambiental y de los recursos naturales, además de concertar acciones e inversiones en la materia.

Con la creación de estos organismos pretende, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hacer efectivos los derechos en materia de participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Forestal, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Pesca y otras aplicables.

Se tomaron en cuenta los instrumentos jurídicos internacionales que México ha adoptado como son la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda XXI, el ACAAN y otros regionales y bilaterales.

Con la creación de estos organismos se intenta dar permanencia y consistencia a la participación de los sectores en su intervención en las estrategias y formulación de políticas ambientales y que puede ser un buen comienzo de corresponsabilidad en la decisiones gubernamentales.

Las funciones principales de estos organismos son el asesorar a la Secretaría del ramo en cuanto a la formulación, aplicación y vigilancia de las estrategias nacionales en materia de protección ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales.

Evaluar los resultados de políticas, programas y acciones así como emitir recomendaciones en la materia para mejorar leyes, reglamentos y procedimientos relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Resalta la formación de un grupo de trabajo por parte del Consejo Nacional para atender asuntos relacionados con la protección al ambiente y los recursos naturales relativos al TLC.

III

**LA PROCURADURIA FEDERAL
DE PROTECCION AL AMBIENTE**

Y

LA GESTION AMBIENTAL

A. Origen de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La vigilancia del cumplimiento de la legislación en materia ambiental, es una tarea importante en la gestión ambiental además de promover en ella la participación de los sectores sociales.

Hemos mencionado en páginas anteriores que México cuenta ya con un sistema jurídico ambiental pero a pesar de que es avanzado resultaría mejor si es aplicado con el mismo nivel de adelanto.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente desempeña un papel de especial importancia en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental por lo que resulta particularmente oportuno tratar ciertos aspectos de ella ahora.

El Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en le D.O.F. del 25 de mayo de 1992 por las que fué creada una nueva Dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Desarrollo Social.

El 4 de julio de 1992 se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social que entre muchas otras cosas suprimió la Subsecretaría de Ecología y se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de

Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la misma Secretaría, con plena autonomía técnica y administrativa.

El 17 de julio de 1992 se expidió el Acuerdo Secretarial que regula la organización y funcionamiento del INE y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Esta última fué dotada de facultades de control y atención a las demandas ciudadanas.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica, así como las acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental.

El hecho de que haya sido suprimida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y creada la Secretaría de Desarrollo Social, así como dos órganos desconcentrados: El Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, implicó una reorganización del sistema administrativo federal para la gestión ambiental.

Las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social arriba descritas fueron ejercidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en los términos del artículo 38 del Reglamento Interior.

Al inicio de la presente Administración Presidencial, se continúa en el país con la reorganización del sistema administrativo federal para la gestión ambiental, por lo que nuevamente se reformó por decreto presidencial del 29 de diciembre de 1994 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incorporando un nuevo artículo 32 Bis donde fueron concentradas todas las atribuciones en materia de protección y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Según la fracción V del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca vigilar y estimular en coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno, el cumplimiento de la normatividad ambiental e imponer las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ejerce las atribuciones de vigilancia, control y tutela jurisdiccional en materia de protección y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales

A consecuencia de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

B. Atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

A partir de las reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente la fracción 3^a. del nuevo artículo 32 Bis, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ahora no se limita únicamente a vigilar el cumplimiento de la legislación en materia de protección, defensa y restauración del ambiente, lo hace también en cuanto a los recursos naturales tales como : bosques, flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticos, pesca, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y áreas naturales protegidas.

Es importante notar que en rubro de los recursos naturales inciden ahora funciones de inspección y vigilancia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ya que no es posible desvincular al medio ambiente de los recursos naturales.

La reforma de 1994 trajo consigo la integración de este concepto conservando y enriqueciendo ciertas funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como son las siguientes :

- Recibe, investiga y atiende las quejas y denuncias administrativas de la sociedad por incumplimiento de la legislación en la materia.

- **Canaliza ante las autoridades competentes las quejas y denuncias administrativas.**
- **Asesora a la población en la materia.**
- **Coadyuva con las autoridades federales, estatales y municipales en la aplicación de la ley.**
- **Emite recomendaciones a autoridades en caso de incumplimiento de la normatividad y vigila su cumplimiento.**
- **Realiza la labor de concertación de intereses entre particulares y autoridades.**
- **Se encarga de la Auditoría y Peritaje ambiental.**
- **A petición de autoridad o particular, formula dictámenes técnicos para determinar daños o perjuicios.**
- **Investiga infracciones a la legislación ambiental y las hace del conocimiento de las autoridades correspondientes.**
- **Denuncia ante el Ministerio Público la comisión de delitos relacionados.**
- **Participa en la atención de contingencias y emergencias ambientales con los diferentes niveles de gobierno.**

- Gestiona ante las autoridades que les compete la elaboración y aplicación de NOM(s) en la materia.

- Canaliza a la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría las irregularidades de servidores públicos federales y en el caso de los servidores públicos locales se coordina con las autoridades federales, estatales y municipales para que se proceda conforme a derecho.

C. La Auditoría Ambiental.

En nuestro país la auditoría ambiental comenzó a usarse, de hecho, a partir de que en 1992 se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. A partir de entonces la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha realizado 369 auditorías ambientales en 29 entidades federativas, incluyendo al D.F.³⁷

Sin embargo, como afirma la Maestra Ponce-Nava: *"... el esquema mexicano varía sustancialmente con respecto al mundialmente vigente que se basa en la propia iniciativa del sector industrial y no se presupone que sea la administración pública quien asuma la tarea de llevar a cabo la ecoauditoría. Lo anterior ha dado lugar a situaciones en las que se confunden las funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en su carácter de autoridad sancionadora que inspecciona a una planta industrial y al mismo tiempo instrumenta un programa de*

³⁷ Cf. Ponce-Nava T., Diana Lucero. *Op. Cit.*, p.35.

*auditoría ambiental, con carácter voluntario y que se basa en el presupuesto de la no sanción.*³⁸ Mucho tiene que ver con ello la carencia de regulación jurídica sobre este aspecto en lo concreto.

La auditoría ambiental es un instrumento valioso para la gestión ambiental ya que encausa al particular dedicado a las actividades industriales al cumplimiento de la ley.

La auditoría ambiental supone el examen metodológico del proceso productivo de una industria con el propósito de conocer las condiciones de contaminación y riesgo bajo las cuales esta operando, logrando así definir el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental.³⁹

La COPARMEX ha expresado su opinión en cuanto a la realización de la auditoría ambiental, la cual debe ser necesariamente confidencial procurando incluir aspectos no normados pero bajo parámetros internacionales y de buenas prácticas de ingeniería que busquen proteger el entorno.⁴⁰

³⁸Cf. *Idem*, p.37.

³⁹ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Propuestas de modificación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de Auditoría Ambiental. México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 1995, pp.1-2.

⁴⁰ COPARMEX. Propuestas para el desarrollo de una política ambiental en México. México, COPARMEX, 1995, p.6.

Cabe señalar que actualmente en la normatividad ambiental, no se encuentran claramente bases para este proceso ; se carece de una reglamentación que contenga los beneficios de someterse a un proceso voluntario como lo es la auditoría ambiental.

El resultado de la auditoría ambiental, es la firma de un convenio con la autoridad donde el particular se compromete a la corrección de todas las anomalías detectadas en un término que refleje los aspectos urgentes a solucionar así como la capacidad financiera de la empresa.

Es necesario apuntar la imprescindible intervención de las empresas revisoras especializadas en la materia donde un importante papel de supervisión lo lleve a cabo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

D. Los procedimientos de inspección y vigilancia.

La inspección y vigilancia, son mecanismos eminentemente correctivos y muy útiles para identificar y hacer constar mediante actuaciones administrativas los hechos que impliquen omisiones a las leyes que protegen el ambiente permitiendo a la autoridad, en este caso a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aplicar medidas correctivas al particular emitidas en una resolución administrativa.

Recordemos que en la gestión ambiental son instrumentos importantes de política ambiental la inspección y vigilancia, plenamente abordados en el capítulo anterior.

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

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece en su título VI el procedimiento al que deben sujetarse los actos de autoridad en materia de inspección, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad e imposición de sanciones, cuando se trate de asuntos de jurisdicción federal.

La inspección y vigilancia en materia ambiental como acto de autoridad deben satisfacer de manera estricta los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales como son :

- Ser emanado de una autoridad competente.
- Adoptar la forma escrita, en la cual se consignen las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, debiendo suscribirlo el funcionario competente.
- Establecer la fundamentación legal.
- Estar motivado.

La visita de inspección es el medio por el cual la autoridad vigila el cumplimiento de la legislación ambiental, se inicia con la emisión del oficio de comisión y concluye con el levantamiento del acta respectiva.

Dentro del oficio de comisión, se señalarán los preceptos jurídicos de las leyes que en el caso concreto sean aplicables y que se refieren a la competencia de la autoridad ordenadora, de la autoridad ejecutora en la hipótesis de la aplicación de

medidas de seguridad, y en los preceptos que genéricamente se refieran a los aspectos inspeccionados en el interior de una empresa o establecimiento, además de la expresa declaración de voluntad de la autoridad para realizar el acto de molestia.

El oficio de comisión quedará debidamente motivado cuando se señale de manera clara y limitada el objeto de la inspección mencionando el lugar que deba de inspeccionarse.

La autoridad que emite el oficio de comisión donde se contiene la orden de visita, debe ser competente. El objeto de la visita debe estar claramente precisado, de conformidad con el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 36, de diciembre de 1990, página 53, aplicable en forma análoga a la materia ambiental y que a la letra señala :

“ORDENES DE VISTA.- DEBEN PRECISAR CLARAMENTE SU OBJETO.- Lo establecido por la fracción III del citado artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede ser soslayado por la autoridad que la emite ; pues el mismo tiene como objeto, en primer término que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a inspeccionar, y en segundo lugar que los visitadores se ajusten estrictamente a la verificación de los renglones establecidos en la visita, pues sólo de esta manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra precisamente, que en la orden se debe señalar los objetos que se buscan.”

Al iniciarse el levantamiento de acta, el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 281 ordena que debe anotarse el lugar, y fecha en que se instrumenta,

con el fin de precisar su comienzo y conclusión, pudiendo ser el mismo día o con fecha posterior.

Los inspectores requerirán de la presencia del dueño de la empresa o representante legal y solicitado un documento identificatorio con fotografía y testimonio notarial que lo acredite como tal.

En caso de que no se encuentre el dueño de la empresa la diligencia se desarrollará con quien se encuentre presente en el establecimiento. Lo anterior guarda congruencia con la Jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año VI, Número 64, correspondiente al mes de abril de 1985, página 830, que prescribe :

“ACTAS DE INSPECCION.- PARA SU LEGALIDAD NO ES NECESARIO QUE LA DILIGENCIA SE ENTIENDA CON EL VISITADO O SU REPRESENTANTE LEGAL.- El artículo 16 constitucional no exige que las visitas de inspección practicadas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones administrativas se entiendan directamente con el visitado o su representante legal, por lo que si al presentarse los inspectores para el desahogo de la diligencia no está presente aquel, puede llevarse a cabo con quien se encuentre en el domicilio.”

En materia de comunicación ambiental existe un interés público directo y por ello la autoridad podrá prescindir de entender la diligencia con el representante legal, toda vez que existe ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el Amparo Directo No. 21/78, promovido por Los Vascos, S.A., el 5 de abril de 1978, resuelto por unanimidad de votos siendo ponente el magistrado Guillermo Guzmán Orozco que señala :

“VISITAS ADMINISTRATIVAS.- SE PUEDEN ENTENDER CON EL ENCARGADO DEL LUGAR.- INTERES PUBLICO DIRECTO.- Tratándose de visitas administrativas tendientes a controlar precios o a controlar la contaminación ambiental o alguna cosa semejante, o que se este actuando con miras al interés público directo de un grupo o clase social, no es menester que las visitas se entiendan directamente con el representante legal de la empresa, ni que se le deje citatorio para fecha y horas determinadas, sino que, para que las visitas puedan ser eficaces por su finalidad, deben poder ser aún sorpresivas, y el interés directo colectivo pesa más que el interés individual del visitado, al contrario de otros casos que sólo va de por medio en la visita, un interés directo de las autoridades (que sólo indirectamente puede traducirse al interés de un grupo o clase social.) A más que estas visitas, el artículo 16 Constitucional no dice que se tenga que atender con el directamente afectado con la visita, ni con su representante legal, sino con el ocupante del lugar. Luego si la visita se entiende con quien se ostentó como encargado del lugar dónde se efectuó, ellos es bastante, a menos que se alegue y demuestre que es falso que ese alguien resulta totalmente ajeno a la negociación, etcétera, pero sin que bate la afirmación ambigua de que en el acta no aparezca demostrado que era representante legal o encargado.

El acta que se levante deberá de estar debidamente circunstanciada y los inspectores debidamente identificados. Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia establecida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Tribunal Fiscal de la Federación, aplicable por analogía y que establece :

“ACTAS DE INSPECCION.- DEBEN CONTENER MENCION EXPRESA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INSPECTOR Y EXHIBICION DEL OFICIO DE COMISION RESPECTIVO.- En los términos del artículo 80 de la Ley General de Protección al Consumidor, las visitas de inspección practicadas por personal autorizado por las autoridades competentes debe realizarse previa identificación de este personal y exhibición del oficio de comisión correspondiente. Por lo tanto, en el acta que se levanta para hacer constar esa inspección es necesario que figure la mención expresa de que el inspector haya cumplido con ambos requisitos, es decir, que se haya identificado y que, haya exhibido el citado oficio, sin que baste el señalamiento que se haga en el acta en el sentido de que el inspector se identificó, ya que, como se ha visto, se trata de requisitos diferentes, por lo que debe ser consignado el cumplimiento de ambos en el acta respectiva.” Revisión No.1510/83.- Resuelta en sesión de 14 de febrero de 1985.- Mayoría de 7 votos 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Roberto Caletti Treviño.

El oficio de comisión deberá entregarse a la persona con quien se entienda la diligencia, señalando su nombre, puesto o función en la empresa y su identificación, en el acta. Se le requerirá nombre dos testigos y en caso de negarse a hacerlo, la autoridad podrá nombrarlos asentándolo en el acta.

En el acta de inspección se deberán asentar los hechos y omisiones observados en el establecimiento visitado que se presuman infractores de las distintas materia que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Reglamentos, NOM(s) y demás disposiciones legales que resulten aplicables y que sean competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Los inspectores, en términos del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 33 del Acuerdo que regula el funcionamiento del INE y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, podrán realizar una calificación o previa del acta donde valorarán las presuntas infracciones, haciéndolas del conocimiento del inspeccionado, y de ameritarlo el caso, los inspectores podrán decretar la clausura como medida de seguridad.

Los inspectores deberán asentar de manera precisa y detallada los hechos observados y el razonamiento que demuestre las actividades realizadas por la empresa visitada constituyen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico.

Cabe señalar que con respecto al decomiso de materiales y sustancias contaminantes, deberá hacerse un inventario de los bienes decomisados, tomando de

inmediato las medidas adecuadas para su debida transportación y confinamiento en los lugares establecidos para ello.

Con posteridad a la ejecución de una medida de seguridad y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deberá continuarse el procedimiento para emitir la resolución que confirme o levante la clausura, señalar o adicionar las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo al infractor para satisfacerlas, la multa y demás sanciones a que se hubiere hecho acreedor el establecimiento inspeccionado.

Las medidas de seguridad en cuestión son una excepción a la garantía de audiencia en aras de tutelar y defender la salud pública y al ecosistema, que son cuestiones de interés público. Este criterio es ratificado por la siguiente ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que textualmente señala :

“CLAUSURA TEMPORAL.- NO VIOLA EL ARTICULO 14 DE LA CONSTITUCION.- La clausura temporal , parcial o total prevista en el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, (artículo 170 de la Ley vigente), no constituye un acto de privación definitiva, presupuesto indispensable para que rija la garantía de audiencia, sino únicamente una medida preventiva para casos de peligro inminente para la salud pública y el medio ambiente que, por su carácter temporal y precautorio, no implica una privación definitiva de propiedades, posesiones o derechos, sino un acto de aseguramiento condicionado a la resolución final que se dicte al concluir el trámite correspondiente. Pero, aún en el caso de que la clausura deba adquirir el carácter de definitiva tampoco resulta inconstitucional la disposición de mérito. Ciertamente, el precepto establece que al decretarla temporalmente se fijará un término al afectado para que corrija las deficiencias o irregularidades, a satisfacción de la dependencia y que para el caso de que no lo haga en el plazo concedido, la Secretaría, previo el dictamen correspondiente, decretará la clausura definitiva. Lo anterior aún cuando no otorga al gobernado la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar en su defensa, no resulta violatorio de

la garantía de audiencia, pues se está ante un caso especialísimo consistente en que exista peligro inminente para la salud pública o el medio ambiente, situación que no puede estar sujeta a que previamente a la medida definitiva se otorgue al afectado la garantía de audiencia, sino que basta que en términos del artículo 64 (hoy 176 de la Ley vigente), de la Ley de la materia tenga a su alcance el recurso de inconformidad que, en su caso, puede hacer valer contra la clausura definitiva, para estimar que se satisface dicha garantía, que en este caso no puede ser previa pues sobre ese derecho está el interés de las sociedad en preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea frente a casos que no permiten, por su inminencia, procedimientos administrativos de audiencia. En consecuencia, el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, no es violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal." Amparo en revisión No.3063/85. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 7 de julio de 1987. Mayoría de 11 votos y 7 en contra.

Una vez asentados los hechos y omisiones en el acta se dará la palabra a la persona con quien se haya entendido la diligencia para que manifieste lo que a su derecho convenga. Se concluirá el acta recabando las firmas de todas las personas que intervinieron durante la visita.

El artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que la autoridad ordenadora emplazará al sujeto inspeccionado para que dentro de 10 días hábiles a partir de que surta efectos la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga en relación con el cata de inspección y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones asentados en el acta.

Una vez realizada la inspección, la autoridad ordenadora llevará a cabo la calificación previa del acta, dictando las medidas de urgente aplicación, y en la resolución que emita, calificará de manera definitiva el acta considerando y valorando el escrito de defensa presentado por la persona inspeccionada.

El plazo que tiene la autoridad ordenadora para dictar sentencia administrativa es de 30 días hábiles según lo ordena el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Las sanciones previstas en caso de incumplimiento son :

- a) Multa por el equivalente a 20 a 20 mil días de salario mínimo vigente en el D.F. al momento de imponer la sanción.
- b) Clausura temporal o definitiva, parcial o total.
- c) Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Además la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca podrá solicitar ante la autoridad competente la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia, en general, de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de los recursos naturales, que haya dado lugar a la infracción.

Los inspeccionados podrán recurrir las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de la interposición del recurso de inconformidad, el Juicio de Nulidad y del Juicio de Amparo.

Es importante que estos mecanismos de inspección y vigilancia gocen de plena eficiencia en su aplicación ; ya que de ella depende, en buena medida, el éxito de la gestión ambiental.

La vigilancia del cumplimiento de la legislación en la materia por parte de la autoridad con resultados positivos es un factor que alienta la participación del denunciante y disuade a futuros infractores.

Es necesario que la vigilancia y la inspección sean llevados a cabo por la autoridad de tal forma que reflejen un ejercicio imparcial y transparente ; el cual, motive un aumento en la confianza del denunciante de que su participación es importante y necesariamente repercute positivamente en el cuidado del entorno natural.

Por lo que toca a los inspeccionados, estos deben de tener la certeza de que enfrentan un proceso claro, equitativo, justo, ya que en caso de verse afectada su esfera jurídica, cuentan con los instrumentos jurídicos adecuados para su defensa, sin perjuicio de verse en la posibilidad de celebrar convenios con la autoridad donde garanticen plenamente y a corto plazo la implementación de programas y acciones en sus procesos industriales, a fin de ajustarse a la normatividad ambiental.

E. Medios de defensa de los particulares ante los actos de autoridad ambiental.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene la atribución de establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren la protección del ambiente y los recursos naturales. Además entre sus atribuciones le corresponde resolver los recursos administrativos que le competan.

Recordemos que el artículo 16 Constitucional consagra la obligación de toda autoridad de ajustar sus actuaciones a las disposiciones legales aplicables.

El artículo 16 Constitucional imparte mayor protección a cualquier persona visitada por la autoridad respecto de cualquier acto de molestia ; en él, los bienes jurídicos tutelados son : la persona, la familia, el domicilio y las posesiones o derechos, en los cuales nadie puede ser molestado en su disfrute y goce sino mediante los requisitos que el propio precepto establece.

Todo acto de molestia debe ser emitido por la autoridad competente y estar fundado y motivado. Además se deberá : a) formular en orden de inspección por escrito. b) limitar la diligencia al indicado en la orden de inspección ambiental. c) levantar el acta circunstanciada. d) designar dos testigos. e) sujetar su actuación a las formalidades previstas por la ley.

El artículo 14 de la Constitución exige que para poder privar a una persona de sus derechos sean éstos personales o patrimoniales, deberá seguirse en su contra un juicio o procedimiento determinado, en donde tenga la posibilidad de defenderse respecto de los actos de molestia que en su contra se practiquen.

En el procedimiento de inspección en materia ambiental y con objeto de respetar la garantía de audiencia de sujeto pasivo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 164 que al término de la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia a manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

La autoridad ambiental está obligada a conferir el uso de la palabra a la persona inspeccionada al concluir la diligencia y antes del cierre del acta circunstanciada ; también esta obligada a asentar en el acta correspondiente lo expresado por el inspeccionado siempre que sea con relación con los hechos u omisiones que se le imputan y que se mencionan en la propia acta ; si el inspeccionado no desea hacer uso de la palabra dicha circunstancia deberá mencionarse en el acta.

Aquí encontramos que la garantía de audiencia está limitada en tanto que el particular no puede ofrecer todo tipo de pruebas, ni la autoridad está en condiciones de desahogar las que se ofreciesen en virtud de que la diligencia tiene que concluir y cerrarse el acta.

Sin embargo, el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dice: "Recibida el cata de inspección por la autoridad ordenadora requerirá al interesado, mediante notificación personal o correo certificado con acuse de recibo para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando el requerimiento y hará que dentro de un término de 10 días hábiles a partir de que surta efectos dicha notificación manifiesto por escrito lo que a su derecho convenga en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten."

Con el precepto citado en el párrafo anterior es tutelado el derecho de las personas que son objeto de una visita ambiental para ser oídas y vencidas en el procedimiento administrativo correspondiente.

Cabe señalar que los actos de la autoridad gozan de la presunción de legalidad, por lo que los inspeccionados que se consideren lesionados como consecuencia de una visita de inspección deben probar la ilegalidad de la misma. Esta afirmación se deriva de una aplicación por analogía de los criterios del Tribunal Fiscal de la Federación:

"PRESUNCION DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- ... Esta fundado en las consideraciones de orden general de que las autoridades administrativas dictan ordinariamente sus resoluciones imparcialmente y después de haber instruido su expediente en el que se allegan las pruebas necesarias. En consecuencia, tal presunción sólo existe cuando aparece que la autoridad ha emitido la resolución, teniendo indicios suficientes para fundarla". Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Nms. 37-48, enero-diciembre de 1940, pag. 80.

En materia ambiental las personas inspeccionadas disponen de medios de defensa para impugnar los actos de autoridad que afecten su esfera jurídica, y son : recurso de inconformidad, juicio de nulidad y juicio de amparo.

F. La participación social en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Es importante señalar que al día de hoy, el Ejecutivo Federal no ha expedido el reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca por lo que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente continúa ceñida a las disposiciones del Acuerdo Secretarial del 17 de julio de 1992 que regulaba su funcionamiento cuando era órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Conforme al artículo V transitorio del Decreto del 28 de diciembre de 1995 que reforma y adiciona a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es hoy órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el cual realiza las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normatividad ambiental en el marco de las atribuciones de esta Dependencia, señaladas por el artículo 32 Bis.

El proyecto de Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en su artículo 79, fracciones I, II y IV retoma lo establecido por el Acuerdo Secretarial de 1992 al señalar que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente recibir las quejas y denuncias de la ciudadanía en materia ambiental, así como asesorar a la población y conciliar intereses entre autoridades y particulares.

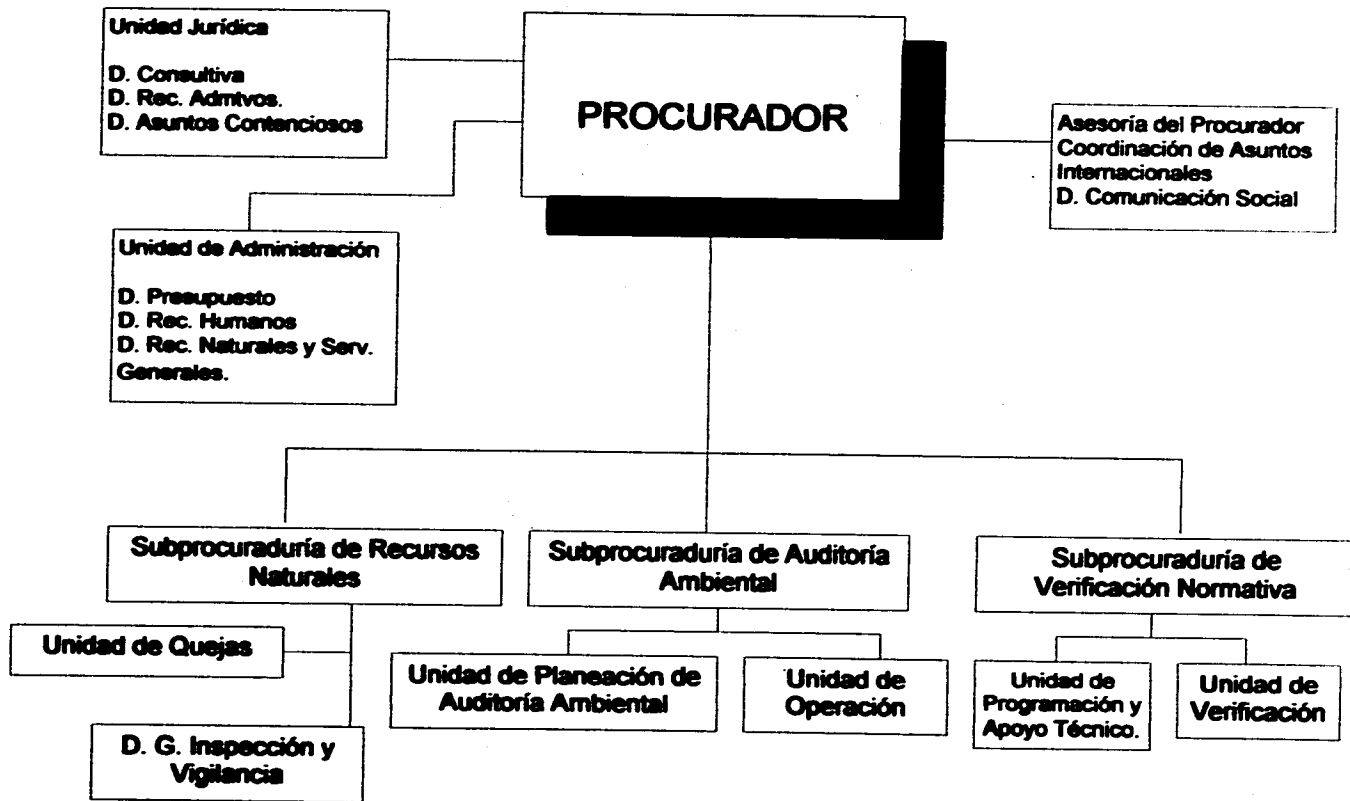
La oportunidad que brinda la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en espacios para la participación social es sumamente limitada ya que sólo permite hacerlo mediante denuncias y quejas que presente la ciudadanía por aquellas conductas o actos que presuma contrarios a la protección al ambiente.

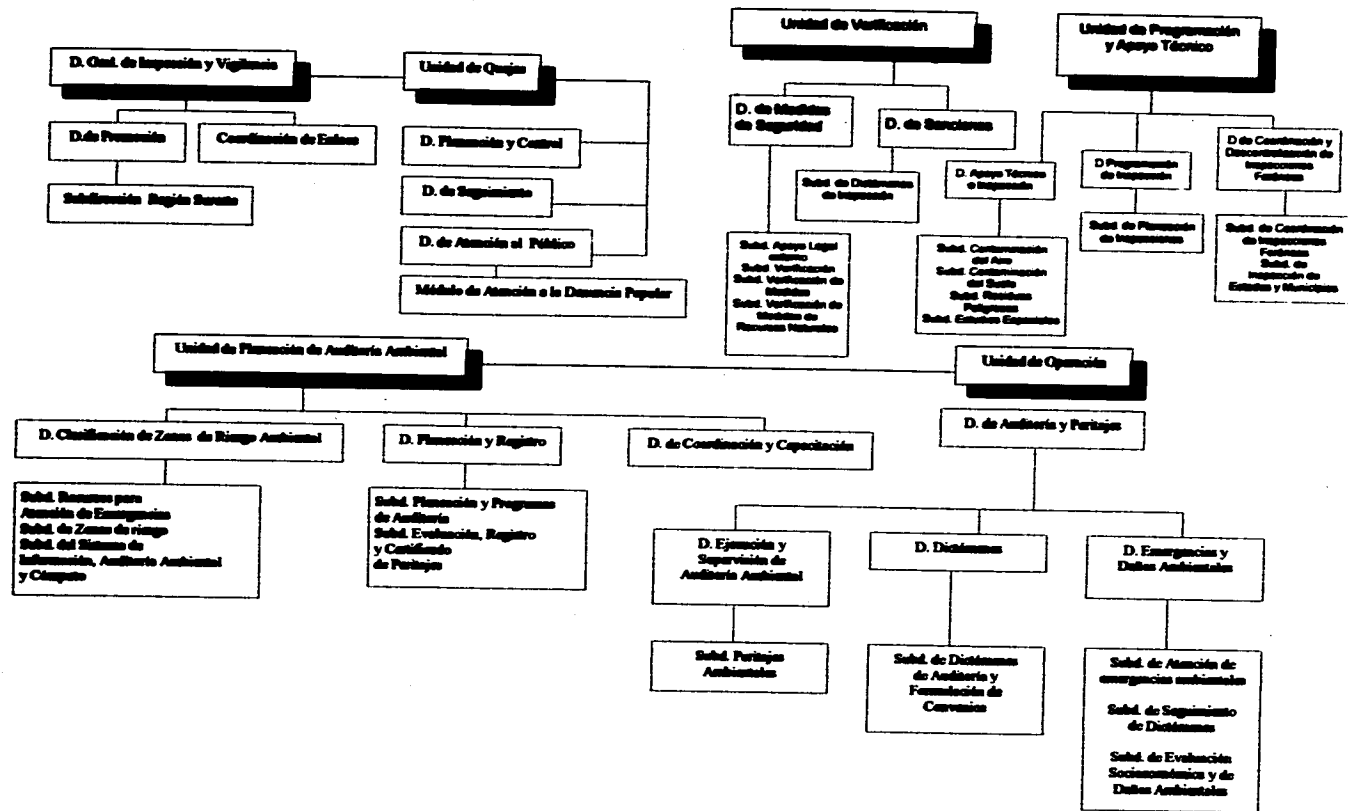
La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de la Unidad de Quejas, lleva a cabo la recepción, registro, clasificación, canalización, control y seguimiento de las denuncias que en materia ambiental recibe. Cabe señalar que la Unidad de Quejas depende directamente de la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (ver Cuadro No.1)

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha establecido el llamado Sistema Nacional para la Denuncia Popular.

El Sistema Nacional para la Denuncia Popular es un procedimiento administrativo compuesto por las siguientes etapas : recepción, registro, control, seguimiento y comunicación.

CUADRO No.1.





La recepción de la denuncia, conforme a lo establecido por el artículo 193 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la etapa en la que se captan todos los datos del denunciante, denunciado y fuente contaminante, así como la descripción del hecho, acto u omisión en contra del ambiente. La denuncia puede presentarse vía postal, telegráfica o telefónica.

El registro es la etapa en la que se clasifica bajo los criterios de : partes, ubicación, tipo de fuente contaminante, recurso afectado y autoridades competentes.

En cuanto al control, seguimiento y comunicación, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con un manejo organizado de información de todas las denuncias en las que se identifica y detecta las diferentes fases del Sistema nacional para la Denuncia Popular acorde a los dispuesto por los artículos 191, 192 y 193 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como lo ordena el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene un término de 15 días para hacer del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a su denuncia y dentro de 30 días hábiles el resultado de la verificación de los hechos y de las medidas impuestas.

El Sistema Nacional para la Denuncia Popular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente había recibido, desde junio de 1992 hasta diciembre de 1995, en sus oficinas de la ciudad de México, 5,108 denuncias y concluido el 70% de éstas, restando el 30% que se encontraban en trámite. (Véase Cuadro No. 2.)

CUADRO No. 2.*Denuncias recibidas (Junio 1992 a Diciembre 1995)*

	1992	1993	1994	1995	TOTAL
OFIC. CENTRAL	796	1948	1151	1213	5108
DELEG. ESTATAL	660	6204	3634	2282	12800
TOTAL	1456	8152	4785	3495	17888

Estado de las denuncias (Junio 1992 a Diciembre 1995)

	1992	1993	1994	1995	TOTAL
ANALISIS				70	70
TRAMITE	52	318	457	795	1622
CONCLUIDAS	744	1630	694	418	2486

A nivel nacional, el 69% de las denuncias por teléfono, el 27% por correo y el 4% personalmente. (Véase Cuadro No.3).

Cuadro No.3.

Medio de recepción de denuncias (Junio 1992 a Septiembre 1995)

	1992	1993	1994	1995	TOTAL	
PERSONAL	62	40	82	43	227	4.7
TELÉFONO	290	1476	893	670	3329	68.2
CORREO	444	432	176	272	1324	27.1
TOTAL	796	1948	1151	985	4880	100.0

El mayor porcentaje de denuncias recibidas en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente por recurso afectado corresponde al aire (65%) : le siguen el suelo (12%), la flora (9%), el agua (7%) y la fauna (5%).

Al practicar una investigación de las denuncias que integran el Sistema Nacional para la Denuncia Popular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se

llevó a cabo una revisión de 344 expedientes de seguimiento de denuncias recibidas en la oficinas de la Ciudad de México a partir de junio de 1992 hasta diciembre de 1995 escogidos al azar por personal de la Dirección de seguimiento de Quejas y que obran en la misma.

Cabe apuntar que, del análisis de los 344 expedientes de seguimiento de las denuncias, se detectó que 144 de ellas fueron canalizadas para su atención a la Unidad de Verificación de la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 38 a la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, Flora y Fauna Silvestre de la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, otras 118 fueron enviadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para su atención al Departamento del Distrito Federal a través de Secretaría de Ecología y 44 más a la Secretaría de Ecología del Estado de México, en razón a la competencia que la propia ley les ha asignado.

Al analizar 144 expedientes de seguimiento de las denuncias que atendió la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encontró que el 80% de los denunciantes son personas físicas, un 8% dijo tener estudios a nivel profesional, sólo el 8% de las denuncias las personas se unieron para denunciar un problemática común y un 8% fueron interpuestas por representantes del Poder Legislativo. (*Véase gráfica 1.*)

Notamos que, en su mayoría, las persona acuden individualmente a esta instancia administrativa en busca de solución a su denuncia.

Las causas por las que ejercitaron este derecho fueron en un 5% por ruido, 42% olores, 29% humo y 2% por mala disposición de basura. Estos conceptos son claramente molestos para los denunciantes y buscan interactuar con la autoridad para su solución.

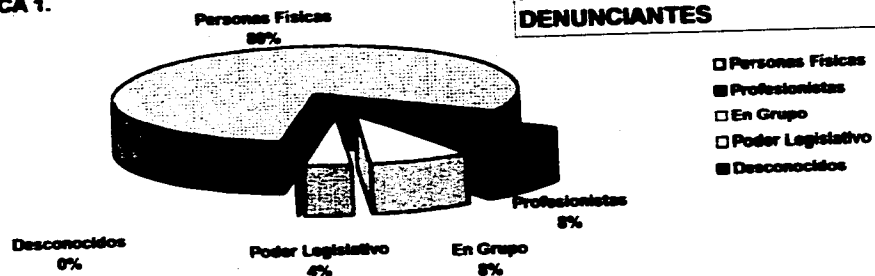
En un 20% las denuncias fueron dirigidas en términos de quien resultase responsable ya que los denunciantes desconocían quien o que era el causante, un 47% contra las industrias del ramo metalúrgico, plástico, textil, pintura, química y alimenticia. Y las industrias del Cemento, Jabón, Construcción y Cosméticos en un 18%.

El mayor porcentaje de denuncias recibidas por recurso afectado corresponde al aire (90%), le sigue el agua (5%) y el suelo (5%).

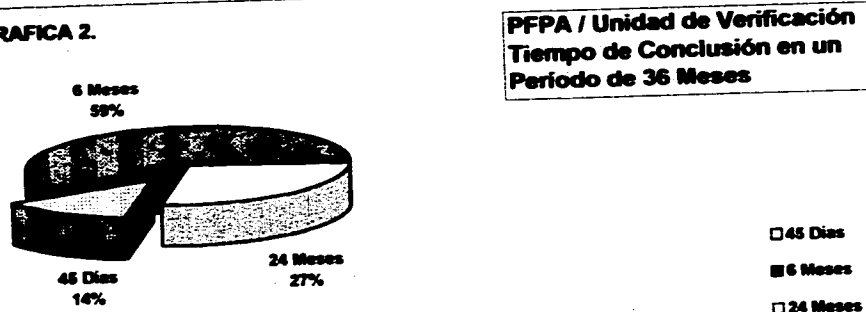
Respecto de la atención que dio la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a estas denuncias, se observa que sancionó el 48%, determinó la inexistencia de infracción en un 18%, detectó la improcedencia en un 14%. Y ordenó la implementación de medidas al 13%. En ninguno de los casos se llegó a un convenio denunciante/denunciado.

Tomando un periodo de 36 meses, observamos que se concluyeron las 144 denuncias analizadas pero sólo el 14% de éstas en un término de 45 días, el 59% 6 meses y en 24 meses el 90% de la muestra. (Véase gráfica 2.)

GRAFICA 1.



GRAFICA 2.



Es importante señalar que el concepto "concluido o motivo de conclusión" para la Dirección de Quejas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente corresponde a la calificación del procedimiento administrativo practicado ya sea por la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o por la autoridad competente para dar solución a una denuncia y estos son :

- **Implantación de medidas** : Una vez que se inspecciona la fuente contaminante, se le indica al infractor la forma en que deberá corregir las irregularidades otorgándole un plazo para el efecto.
- **Convenio** : Cuando la autoridad las partes lleguen a un acuerdo de solución.
- **Inexistencia de infracción** : A consecuencia de la inspección se le encuentra operando regularmente.
- **Imposición de sanción** :Multa, clausura, etc.
- **Improcedencia** :Cuando la irregularidad detectada no sea de carácter ambiental.

Por lo que corresponde a las denuncias que recibió la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y que canalizó para su atención a la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, Flora y Fauna Silvestre, se observa que en su mayoría los denunciantes son personas físicas (70%), un 26% se negó a proporcionar sus datos y solo el 4% corresponde a organizaciones ambientales que acuden ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (Véase gráfica 3.)

Resalta en nuestro análisis la aparición de organizaciones en pro del ambiente pero sigue dominando el interés de personas que acuden individualmente ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en búsqueda de soluciones a sus denuncias.

Un 73% de las denuncias se instauraron en contra de quien resultase responsable, mientras que el 19% de los denunciados son personas físicas, el 5% son tiendas de animales y un 3% restaurantes.

El 92% de las denuncias versan sobre fauna afectada y sólo un 8% son relativas a la flora.

Las causas que motivaron a los denunciantes son en un 60% por aves en cautiverio, 19% por animales en cautiverio, venta ilegal de ambos 13% y destrucción de la flora 8%.

El seguimiento que llevó a cabo a las denuncias, detectó que en un 35% se dictó la inexistencia de infracción, en un 29% ordenó la implementación de medidas y en otro 29% de las denuncias se declaró improcedencia toda vez que no eran de carácter ambiental las infracciones detectadas.

Sólo en el 71% de los casos se llegó a la celebración de un convenio.

Es importante hacer notar que no impuso sanción alguna la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, Flora y Fauna Silvestre a los denunciados.

El 64% de las denuncias canalizadas a ésta Dirección para su atención, determinó la conclusión de un 64% de ellas en 3 meses, el 26% en 4 meses, el 8% en 5 meses y el 2% en 2 meses. (Véase gráfica 4.)

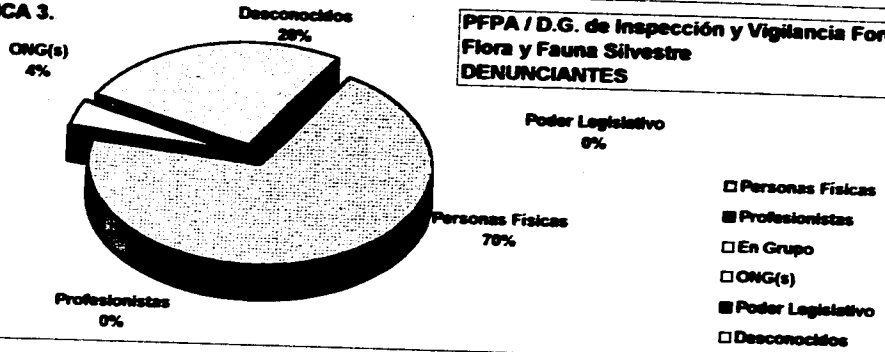
En cuanto a las denuncias que recibió la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y que canalizó para su atención a la Secretaría de Ecología del D.D.F. por ser éstas de su competencia, resulta que el 78% de los denunciantes son personas físicas, solo el 10% se manifestó con estudios a nivel profesional, un 6% no proporcionó sus datos, el 5% son personas que se unieron para presentar su queja contra una misma problemática y sólo el 1% corresponde a asociaciones vecinales.

El motivo por el cual acudieron a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fue en un 15% por la presencia de olores, 8% por ruido, 6% por la emisión de humo y el 5% por descargas al drenaje. Otro 5% esta integrado por un universo de motivos como son :tala, fugas de combustible, contaminación de agua, acumulación, quema y depósitos clandestinos de basura.

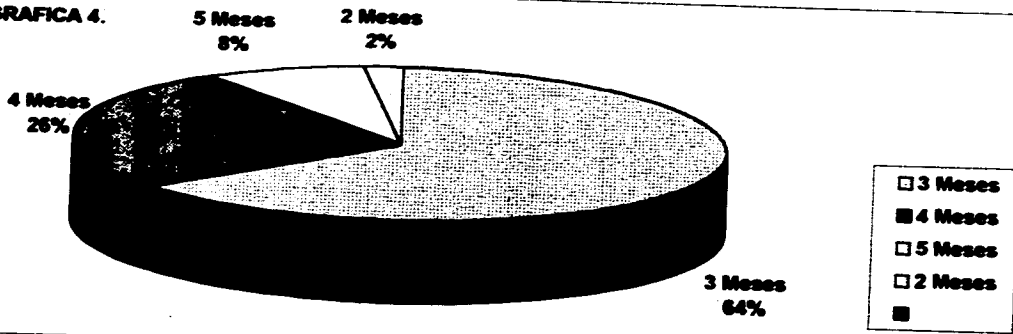
Un 23% de las denuncias fueron presentadas en contra de quien resultase responsable, el 25% de los denunciados son personas físicas, un 10% son talleres de autos, mientras que el 8% corresponde a establecimientos que trabajan metal y madera.

El restante 34% concierne a diferentes establecimientos mercantiles como restaurantes, tintorerías, panaderías, tortillerías, centros de espectáculos, etc.

GRAFICA 3.



GRAFICA 4.



El mayor porcentaje de denuncias recibidas en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente por recurso afectado corresponde en primer lugar al aire (72%) seguido por el suelo (16%), la flora (6%) y por último el agua (5%).

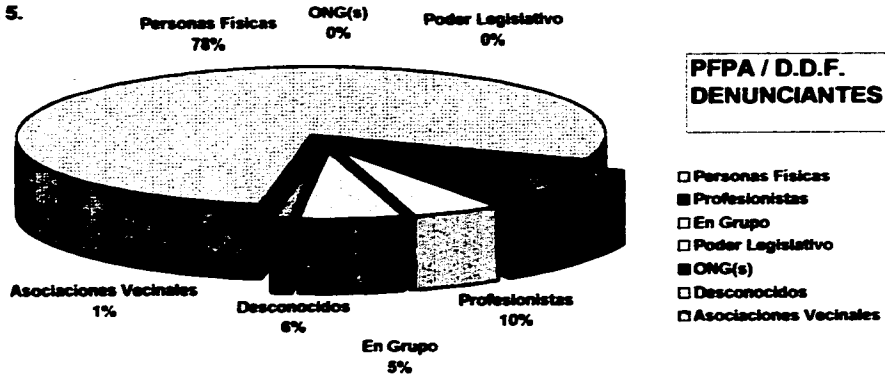
La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dio como concluido el seguimiento a las denuncias turnadas a la Secretaría de Ecología del D.D.F., que encontró en un 15% de los casos la inexistencia de la infracción, 14% fueron improcedentes, 9% dieron lugar a la sanción y al 8% se le exigió a los responsables implementar medidas.

Cabe aclarar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente bajo el rubro de "otros" clasificó como concluidas al 45% de las denuncias turnadas a la Secretaría de Ecología del D.D.F.

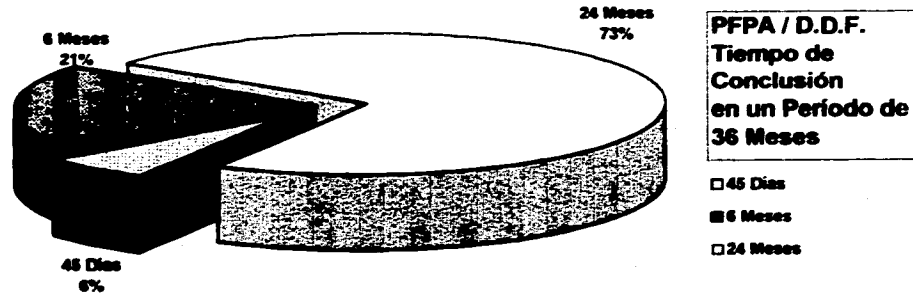
En la gráfica 6, se expresa que dentro de un periodo de 36 meses en el que se solucionaron 118 denuncias y solo el 6% de éstas se concluyó en un término de 45 días y aproximadamente el 21% de las denuncias duró 6 meses extendiéndose a 24 meses el 90% de la muestra. (*Véase gráfica 6.*)

En cuanto que las denuncias que recibió la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero que calificó como competente a la Secretaría de Ecología del Estado de México para dar solución a las problemáticas planteadas por los denunciantes, encontramos que en un 82% son personas físicas, sólo el 8% ostentó estudios profesionales, el 6% corresponde a Asociaciones Vecinales y un

GRAFICA 5.



GRAFICA 6.



4% son personas que se unieron para denunciar una misma problemática en materia ambiental. (Véase gráfica 7.)

Estas denuncias se pronunciaron en contra de personas físicas (12%), y autoridades municipales (12%). Un 57% es ocupado por denuncias contra industrias de los ramos : Químico, Textil, Alimenticio, Construcción y Pintura. En tanto que en un 7% son contra industrias de manufacturas y otro 7% contra talleres automotrices. Son también denunciados en un 5% los rastros y en igual porcentaje los criaderos porcinos.

Las denuncias fueron en razón a la presencia de olores (32%), ruido (20%), descargas al drenaje (18%), humo (11%), tala de arboles (11%) y mal manejo de productos químicos (5%).

En suma, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente considera que en cuanto al recurso más afectado según el cúmulo de denuncias turnadas a la Secretaría de Ecología del Estado de México es el aire (60%), después el suelo (12%), la flora (12%) y el agua (3%).

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dio como concluido el seguimiento a las denuncias turnadas a la Secretaría de Ecología del Estado de México pues ésta encontró que un 64% de las denuncias, inexistencia de infracción, a un 9% ordenó la implementación de medidas y en otro 9% dio lugar a la celebración de convenios. El 14% resultaron improcedentes.

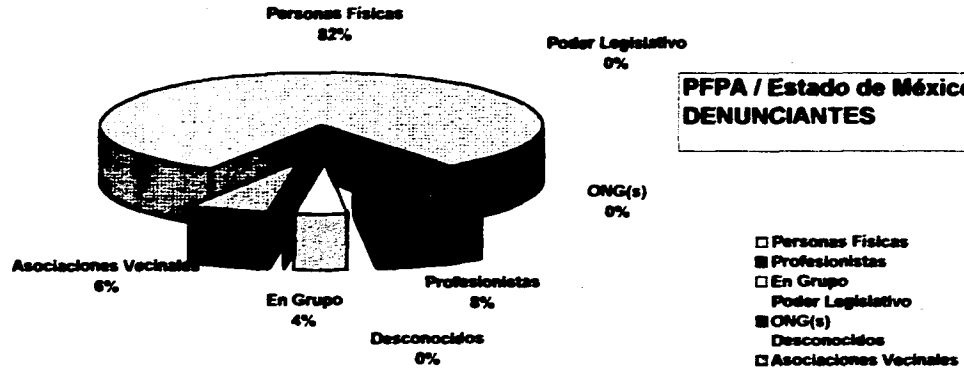
Es importante notar que no encontró motivo de sanción para ninguna de las actuaciones que resultaron de las denuncias que le canalizó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Tomando un periodo de 36 meses observamos que se solucionaron 44 denuncias donde el 34% se concluyó en un término de 45 días y aproximadamente el 55% en seis meses extendiéndose a 21 meses el 90% de la muestra. (Véase gráfica 8.)

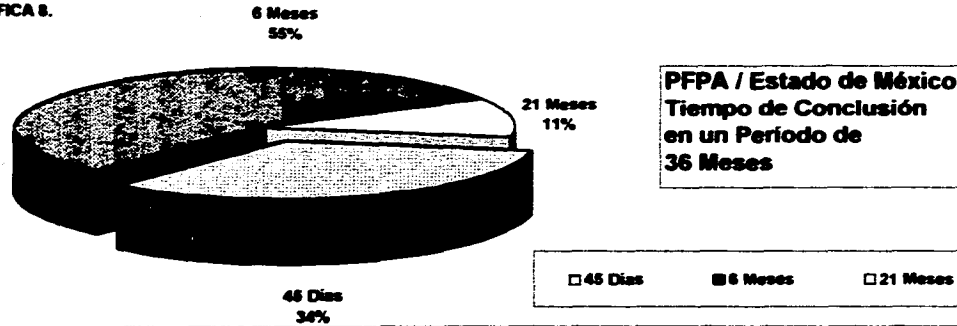
Una vez concluida esta investigación, podemos comentar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente desempeña un papel importante dentro de los procesos de la gestión ambiental o al menos eso se espera en razón a las atribuciones que se le confieren como órgano vigilante del cumplimiento de la legislación ambiental.

Sin embargo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como ya hemos mencionado en páginas anteriores, sólo permite el acceso a la participación ciudadana en el campo de la denuncia, pero su participación queda limitada a un simple aviso y es excluido de toda intervención dentro del procedimiento administrativo. Sería positivo que se otorgara la oportunidad al denunciante, ya sea en persona o por medio de representante, como coadyuvante de la autoridad en la diligencia de inspección teniendo la oportunidad de asentar en la propia acta lo que a su derecho conviniera sin perjuicio de ejercer acciones legales posteriores.

GRAFICA 7.



GRAFICA 8.



Después del análisis practicado, encontramos que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se transforma en un simple órgano que recaba información para el denunciante del trámite que otra autoridad competente en materia ambiental dio a su denuncia.

Otro problema, es la gran dilación de respuesta o acción del órgano de la Administración Pública Federal cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le ha turnado la atención de una denuncia por ser de su competencia, ya que carece de medio alguno para coaccionarlo para tal efecto.

Cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es competente para dar solución a una denuncia, el procedimiento administrativo no le permite al particular involucrarse mas allá que avisar de una irregularidad y jamás podrá intervenir en la discrecional decisión de la autoridad para resolver la situación del denunciado.

La falta de asesoría por parte de profesionales a los denunciados es otro grave problema que no les permite transitar por vías legales adecuadas que conlleven a un resultado más ágil en beneficio del denunciante y por consiguiente del medio ambiente y sus recursos.

La falta de un término o instancia para oponerse a la conclusión por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente u otra autoridad competente de una denuncia es otro aspecto que pone en riesgo el fortalecimiento de la participación pública en la gestión ambiental en México.

CONCLUSIONES.

1a. La gestión ambiental es una función que corresponde al Estado, su principal misión es establecer normas para la ordenación del ambiente y la aplicación de medidas que influyan en la sociedad para la persecución de ese alto fin.

2a. La gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento, la cual se localiza en el sistema jurídico del Estado y que se fomenta por vías administrativas ; estas últimas son las propias autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión ambiental.

3a. La participación social en la gestión ambiental, contribuye a disminuir las pesadas cargas de obligaciones que el aparato gubernamental debe asumir al compartir la responsabilidad en la toma de decisiones, en la aplicación de las leyes ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento ; la concertación con la sociedad se ha convertido en un instrumento importante para la conservación del entorno y sus recursos naturales.

4a. Para resolver la problemática ambiental es necesario incorporar a los procesos de la gestión ambiental los principios y técnicas de las diferentes ciencias y disciplinas. Una de las más importantes es el Derecho.

5a. El modelo de gestión ambiental que tenemos en nuestro país, establece que es al Ejecutivo Federal a quien corresponden las funciones de prevención, control y acción en favor de la protección al ambiente y los recursos naturales ; este modelo se ha centrado básicamente en el control administrativo y busca a través

de la aplicación de los instrumentos de control de la política ambiental, asegurar su aplicación.

6a. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos trata a la protección ambiental como una función propia del Estado, la cual realiza con un alto grado de discrecionalidad y sujeta a criterios en razón a su dominio directo sobre los recursos naturales ; es necesario incorporar al Documento Fundamental el derecho a un medio ambiente adecuado y a protegerlo, evitando que la sociedad enfrente la carencia de interés jurídico que debe comprobar en las acciones administrativas o judiciales en contra de actos de autoridad o de particulares que son contrarios a la protección al medio ambiente y sus recursos.

7a. La reorganización del sistema administrativo federal para la gestión ambiental ha implicado la supresión y creación de dependencias del Ejecutivo Federal, actualmente se vio reforzada con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ejerce las atribuciones de vigilancia, control y tutela jurisdiccional en materia de protección y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

8a. La oportunidad que brinda la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en espacios de participación social es sumamente limitada ya que sólo permite hacerlo mediante denuncias y quejas.

9a. En nuestro análisis practicado a 344 expedientes de seguimiento de denuncias recibidas en el Sistema Nacional para la Denuncia Popular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, podemos decir :

- La participación se ve limitada a un simple aviso, resultando el denunciante excluido de toda intervención dentro del proceso administrativo de verificación.
- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente corre el riesgo de ser únicamente un órgano que recaba información para el denunciante del trámite que otra autoridad competente dio a su denuncia, además de caer en un proceso lento pues la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente carece de medio alguno que le permita coaccionar a la autoridad competente para dar solución a la denuncia.
- No existe término o instancia jurídica que permita al denunciante oponerse a la conclusión por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente u otra autoridad competente a su denuncia.
- La falta de asesoría por parte de profesionales a los denunciantes es otro problema que no les permite transitar por vías legales adecuadas que conlleven a un resultado ágil para el denunciante y positivo para el medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA.

Referencias bibliográficas.

Antrónico O, Adede. International Environmental Law Digest. Elsevier Escience Publishers B.V. USA. 1993.. (tr. Español de Diana L. Ponce-Nava T., Digesto de Derecho Internacional Ambiental . México. SER. 1995).

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1989.

Brañes Ballesteros, Jorge. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Porrúa México. 1990.

Las Garantías Individuales. Porrúa. México. 1988.

Cabrera Acevedo, Lucio. El Derecho de Protección al Ambiente en México. UNAM. México. 1990.

Carmona Lara, Ma. del Carmen. Derecho Ecológico. UNAM. México. 1991.

Casillas Ontiveros, Ofelia. Desarrollo Urbano y Protección al Medio Ambiente. SEGOB. México. 1993.

Díaz Camacho, Alejandro. El Municipio y la Protección Ambiental. SEDUE. México. 1991.

La Educación Ambiental en el Desarrollo Municipal. SEDUE. México. 1991.

La Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. México. SEDUE. 1991.

La Gestión Ambiental para la prevención de la Contaminación Municipal. México. SEDUE. 1991.

De la Garza, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano.** Porrúa. México. 1988.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Porrúa. México. 1990.

Gabaldón, Arnoldo J. **Desarrollo Sustentable y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe.** El Colegio de México. México. 1995.

Góngora Pimentel, Genaro. **Introducción al Juicio de Amparo.** Porrúa. México. 1989.

González Guadiano, Edgar. **Hacia una Estrategia Nacional y Plan de Acción de Educación Ambiental.** Secretaría de Desarrollo Social. México. 1993.

González Marques, José Juan. **Derecho Ambiental.** UAM. México. 1994.

Lucero Espinosa, Mamel. **Teoría Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.** Porrúa. México. 1988.

Prier, Michel. **Droit de L'environnement.** Dalloz. France. 1991.

Ponce-Nava Treviño, Diana Lucero. (Coord.) **Diagnóstico de la Efectividad de la Legislación Ambiental en México y Alternativas para su Adecuación.** Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México. 1995.

Rodríguez Lobato, Raúl. **Derecho Fiscal.** Harla. México. 1990.

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo.** Porrúa. México. 1990.

Vázquez Alfaro, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. UNAM. México. 1990.

Publicaciones oficiales.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Propuestas de Modificación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de Auditoría Ambiental. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México. 1995.

Secretaría de Desarrollo Social. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Secretaría de Desarrollo Social. México. 1994.

Otras Publicaciones.

COPARMEX Propuestas para el Desarrollo de una Política Ambiental en México. COPARMEX México. 1995.

Diccionarios.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 1a. Edic. Porrúa. México. 1990.

Legislación.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 4a. Edic., Porrúa, México, 1995.
- **Código Federal de Procedimientos Civiles**, 8a. Edic., Porrúa, México, 1995.
- **Ley de Amparo**, 4a. Edic., Delma, México, 1995.
- **Ley de Aguas Nacionales**, 1a Edic., CNA, México, 1994 .
- **Legislación Forestal y de Caza**, 12a. Edic., Porrúa, México, 1993.
- **Ley de Pesca**, 3a. Edic., Porrúa, México, 1994.
- **Ley Federal del Procedimiento Administrativo**, 1a. Edic., Porrúa, México, 1996.
- **Ley Federal sobre Metrología y Normalización**, 1a. Edic., Sista, México, 1995.
- **Ley General de Salud**, 3a. Edic., Porrúa, México, 1992.
- **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, 8a. Edic., Porrúa, México, 1993.
- **Ley Minera**, 3a. Edic., Porrúa, México, 1994.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, 30a. Edic., Porrúa, México, 1996.

La presentación y disposición en conjunto de LA GESTION AMBIENTAL EN MEXICO son propiedad del autor. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información), sin el consentimiento por escrito del autor.

Derechos reservados en lengua española (C) 1996, GADIEL JACOBO ALCARAZ GIL. Estudiantina No.6S, Fracc. Colina del Sur, C.P. 01430, México, D.F. Tel. 602-09-09.