

94



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA JURIDICA Y GENERAL

NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y
FUNCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL
DE PROTECCION AL AMBIENTE.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARGARITA CARTAGENA CARDENAS



ASESOR: LIC. ELSSIE NUÑEZ CARPIZO

12/26/07



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

Nº 102-99

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura en Derecho **CARTAGENA CARDENAS MARGARITA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

“NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE”, asignándose como asesor de la tesis a la Lic. **ELSSIE NUÑEZ CARPIZO**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor lo envió con la respectiva carta de determinación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

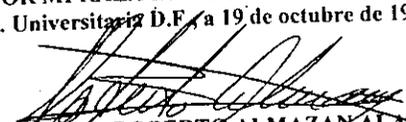
Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que se le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE.

“ POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU “
Cd. Universitario D.F., a 19 de octubre de 1999.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA.
P R E S E N T E:

La alumna MARGARITA CARTAGENA CARDENAS, a elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado: "NATURALEZA JURIDICA ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE", bajo la asesoria de la su scrita.

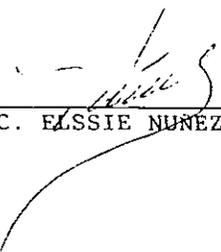
La monografía en cuestión, de la que me permito acompañar el original que me entregó la interesada, fue revisado en su totalidad, y en su oportunidad se le hicieron las modificaciones que consideré necesarias a efecto de satisfacer los subtemas del capitulado que le fue autorizado.

Además la investigación de referencia se encuentra apoyada en bibliografía sobre el tema, tanto jurídico como sociológico, reuniendo así los requisitos que marca el reglamento de Exámenes Profesionales y Grado.

Por lo antes expuesto someto a su digna consideración el citado trabajo para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga bien autorizar dicha monografía se imprima, para ser presentada en el examen profesional correspondiente.

Sin otro particular por el momento, reciba de mi parte un respetuoso saludo, reiterandome a sus ordenes como siempre.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. a 14 de junio
de 1999.



LIC. ELSSIE NUNEZ CARPIZO

A MIS PADRES:

POR TODOS SUS SACRIFICIOS, DESVELOS, PACIENCIA
Y SOBRE TODO POR EL INMENSO AMOR Y ENTREGA QUE
A MIS HERMANOS Y A MI NOS HAN PRODIGADO.

A MIS HERMANOS:

DEDICO ESTE TRABAJO, PORQUE EN GRAN
MEDIDA CONTITUYEN UN INCENTIVO EN MI VIDA.

A MI SOBRINO:

POR SER LA ALEGRIA QUE LLEGO A NUESTRAS VIDAS,
QUE DIOS TE BENDIGA SALVADOR.

A CARLOS:

CON TODO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO POR
ENTREGARME TU APOYO, IMPULSO, ENTREGA,
DEDICACION, PACIENCIA Y TERNURA EN TODO
MOMENTO.

A LA MAGISTRADA LICENCIADA NORMA RAQUEL
LAGUNES ALARCON:
MI ETERNO AGRADECIMIENTO POR EL APOYO
INCONDICIONAL QUE ME HA BRINDADO.

CON MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO:
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
A LA FACULTAD DE DERECHO.
A TODOS Y CADA UNO DE MIS MAESTROS Y
ESPECIALMENTE A LA LIC. ELSSIE NUNEZ CARPIZO.

A GUILLE, BLANCA ESTELA Y ANA:
POR SU AMISTAD Y APOYO A LO LARGO
DE TODOS ESTOS AÑOS.

I N D I C E

NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

INTRODUCCION	1
--------------	---

C A P I T U L O I

1.1. CONCEPTOS GENERALES	
1.1.1. Sociedad	3
1.1.2. Medio Ambiente	5
1.1.3. La Sociedad y el Ambiente	11
1.1.4. Recursos Naturales	13
1.1.5. Recursos Forestales	17
1.1.6. Recursos Pesqueros	20
1.1.7. Flora y Fauna Silvestre	22
1.1.8. Contaminación: Desechos Biodegradables y no Biodegrada- bles generados por el hombre	26

C A P I T U L O II

2.1. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.	
--	--

2.2.1. Concepto	33
2.2.2. Características del problema ambiental en México	35
2.2.3. Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en México	44

C A P I T U L O I I I

3.1. ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

3.3.1. Definición	50
3.3.2. Responsabilidad y Competencia	52
3.3.3. Organo de la sociedad como protector federal del medio ambiente	58
3.3.4. Estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	61
A) Procurador	62
B) Subprocurador de Auditoría Ambiental	64
C) Subprocurador de Verificación Industrial	68
D) Subprocurador de Recursos Naturales	72
E) Direcciones Generales	75

F) Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas	87
--	----

C A P I T U L O IV

4.1 NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

4.4.1. Situación Juridica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	91
4.4.2. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Organo considerado formalmente Desconcentrado	99
4.4.3. Facultades Disciplinarias	104
4.4.4. Procedimiento de quejas y denuncias ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	109

C A P I T U L O V

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y su impacto en la Sociedad	113
--	-----

C O N C L U S I O N E S 127

B I B L I O G R A F I A 132

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

El propósito de la presente tesis consiste en destacar, la necesidad que tiene México de impulsar un cambio de actitud en las acciones gubernamentales y en la sociedad, orientadas a conciliar tanto el crecimiento económico, y la protección al medio ambiente a través de organismos desconcentrados como lo es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismo que funciona como una instancia orientada a la aplicación de las disposiciones jurídico-normativas de carácter ambiental, para asegurar un ambiente sano y la protección y preservación de los recursos naturales del país.

Por lo anterior, hemos estructurado la presente exposición en cinco capítulos:

En el primer capítulo se estudian los conceptos generales que vamos a utilizar a lo largo del presente estudio, destacando la importancia de una relación armónica entre el crecimiento económico y la protección al medio ambiente.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y los problemas ambientales que dieron lugar a la creación de este organismo.

En lo que se refiere al capítulo tercero se hace un análisis de la estructura y organización de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, visto como un órgano de la sociedad protector del medio ambiente.

En el cuarto capítulo se aborda la situación jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por lo que se hace una revisión de la legislación, asimismo se da un panorama general del procedimiento que se lleva a cabo ante ese organismo, destacando las funciones de receptor, investigador y canalizador de las denuncias y quejas realizadas por la sociedad respecto de problemas ambientales.

Por último, en el quinto capítulo se realiza un análisis de la importancia del trabajo realizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con la sociedad mexicana, con el fin de formar una conciencia ecológica entre la población, a través de su trabajo en educación ambiental.

"NATURALEZA JURIDICA, ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE."

CAPITULO I

1.1. CONCEPTOS GENERALES.

1.1.1. Sociedad.

Se designa sociedad al conjunto de personas unidas permanentemente para lograr un fin.

Para Chinoy la Sociedad "es un tejido de relaciones que se da entre individuos que participan como miembros de un complejo conjunto de grupos sociales dentro de un todo más o menos amplio".(1)

Por lo anterior, se puede decir que la sociedad esta constituida por grupos que a su vez están formados por personas.

Fichter dice que la sociedad "es una colectividad organizada de personas que viven juntas, en un territorio común, cooperan en grupos para la satisfacción de sus necesidades sociales básicas, adoptan una cultura común y funcionan como una unidad social distinta".(2)

Estos grupos de personas que forman una sociedad realizan diversas funciones, entre las cuales Manuel Humberto Hernández León nos señala la de "organizar grupos económicos

para la satisfacción de las necesidades colectivas; fábricas,
(1) CHINOY, Ely, La sociedad. Una introducción a la Sociología F.C.E; 2ª Edición, México, 1968, pag.45.

(2) FICHTER, Joseph H., Sociología, Editorial Herder, México, 1993, 3ª Edición, pág, 146.

talleres, comercios etc." (3) Estas fábricas, talleres o comercios, trabajan y funcionan con gran cantidad de recursos naturales que son extraídos del medio ambiente, como son minerales combustibles, como es el petróleo, minerales metálicos, como el hierro, cobre, plomo, oro, plata, etc.

La sociedad tiene como característica fundamental la permanencia tanto en el tiempo como en el espacio: esto es, la sociedad permanece en el tiempo, "porque establece las instituciones necesarias que aseguran la supervivencia física de sus miembros y los medios que permiten la adaptación de las nuevas generaciones a ella.

La sociedad permanece en el espacio porque se establece con carácter definitivo en un territorio determinado del que obtiene los recursos necesarios para subsistir." (4)

La sociedad moderna para asegurar, satisfacer y subsistir, ha causado en los últimos tiempos una catástrofe ecológica a causa de que los procesos de producción en fábricas e industrias, se fundamentan en la sobreexplotación de los recursos naturales y en la degradación de los ecosistemas, principalmente de los países en vías de desarrollo, tal es el caso de países como México y el resto de Latinoamérica, Africa y Asia, los cuales poseen gran - - -

(3) HERNANDEZ, León Manuel Humberto, Sociología, Editorial Porrúa, 1980, pág. 12

(4) HERNANDEZ, León Manuel Humberto, Op. cit., pág. 13.

riqueza de dichos recursos, mismos que son de utilidad en las grandes empresas. Esa actividad económica ha generado efectos adversos para el ambiente como la contaminación del aire, de los suelos, de ríos, de lagos y mares, la degradación del medio a causa de los procesos de deforestación, la erosión, la desertización, la pérdida de la fertilidad de los suelos, en el caso de América Latina, es de mencionar como ejemplos de esto el deterioro ecológico de la selva lacandona, y la selva amazónica. Estos efectos generan una problemática ambiental que produce conflictos sociales como el surgimiento de problemas económicos, políticos, demográficos, alimentarios, de salud y ecológicos. A lo anterior podemos añadir que la crisis ecológica surge como una consecuencia de la irresponsable actividad humana.

1.1.2 MEDIO AMBIENTE.

En el año 1800 la población humana era de unos mil millones de habitantes. La humanidad había tardado un gran período de tiempo en alcanzar esa cifra; por lo que el hombre tenía escasa ingerencia negativa en el medio ambiente. Sin embargo, la humanidad empezó a mejorar su alimentación y su capacidad para combatir enfermedades y curarlas, lo que contribuyó a aumentar la población mundial casi hasta 4 mil millones de individuos, número que es probable que se doble para el año 2000. Además, el ser humano ha ido produciendo

máquinas y creado industrias con el propósito de hacer su vida más fácil y más agradable. No obstante, la maquinaria y las fábricas consumen combustibles, gastan oxígeno y producen desperdicios inutilizables por los animales y las plantas, mismos que se acumulan y van deteriorando los factores que integran el medio ambiente, como son la flora, fauna, recursos pesqueros y naturales.

Ahora bien, tomaremos algunos criterios de autores dedicados al estudio del medio ambiente, como son el de Jorge R. Ceballos, quien afirma que Ambiente "es todo aquello que rodea al ser humano y comprende elementos naturales (físicos y biológicos), elementos artificiales (las llamadas tecnoestructuras, creadas por el ser humano), y elementos sociales, así como las interacciones entre todos los elementos. Es pues, la suma total de todas las condiciones externas, circunstancias o condiciones físicas y químicas que rodean a un organismo o a un grupo de organismos y que influyen en el desarrollo y las actividades fisiológicas de los mismos.

Cuando hablemos de Medio Ambiente, nos referiremos al ser humano en su relación total con los otros seres humanos y con los demás componentes del ecosistema." (5)

(5) CEBALLOS R. Jorge, Ecología, Editorial Talleres Gráficos del Sudeste, Mérida, Yucatán, México, Primera Edición, 1995, pág. 42.

Carl Sagal, en su libro "Cosmos", nos dice "Nuestro encantador planeta azul, la tierra, es el único hogar que conocemos. Venus es demasiado caliente, Marte demasiado frío. Pero la Tierra está en el punto justo, y es un paraíso para los humanos. Fue aquí, al fin y al cabo, donde evolucionamos. Pero la Tierra está en el punto justo, y es un paraíso para los humanos. Pero nuestro agradable clima puede ser inestable. Estamos perturbando nuestro propio planeta de un modo serio y contradictorio. Existe el peligro de empujar al ambiente de la Tierra hacia el infierno planetario de venus o la eterna era glacial de Marte? La respuesta sencilla es que nadie lo sabe. El estudio del clima global, la comparación de la Tierra con otros mundos, son materia que están en su primera fase de desarrollo. Son especialidades subvencionadas con escasez y de mala gana. En nuestra ignorancia continuamos el actual estira y afloja, continuamos contaminando la atmósfera y abrigando el terreno, sin darnos cuenta de que las consecuencias a largo plazo son en su mayor parte desconocidas". (6)

En la exposición de motivos de la "Ley de protección del ambiente atmosférico" de España, se establece que "La degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la humanidad tiene planteados en la segunda mitad del siglo, problema cuya - -

(6) SAGAL, Carl, Cosmos, Capítulo Cielo o Infierno, Editorial Planeta, Primera Edición, México, 1985, pág. 34.

gravedad no es preciso ponderar. La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la industrialización y el lógico proceso de urbanización de grandes áreas territoriales son fenómenos que, incontrolados, han llegado a amenazar en determinadas regiones la capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza, y de que de no ser adecuadamente planificados, pueden abocar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico general, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles." (7)

Medio ambiente según Vicente Sánchez "es el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados." (8)

Jorge Ceballos define Ambiente como: "Conjunto de organismos y de factores físicos-químicos de un lugar, en el ecosistema considerado en relación a una especie u organismo."(9)

De acuerdo a lo anterior, al medio ambiente debe dársele la importancia que debe tener dentro de una sociedad que - - -

(7) Protección del medio atmosférico, Ley 38/1972 del 22 de diciembre de 1972, Embajada de España.

(8) SANCHEZ, Vicente, Glosario de Términos sobre Medio Ambiente, Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, Colegio de Mexico, Primera Edición, México, 1982, pág. 19.

(9) CEBALLOS, R. Jorge, Op. Cit., Pág. 75.

debido a su actividad ha causado la desaparición a ritmos acelerados de bosques y selvas, provocando el crecimiento de los desiertos, poniendo en peligro las especies de nuestro planeta. Sin embargo, la actitud del hombre, encaminada a destruir su medio ambiente y con ello alterar las condiciones atmosféricas, ha llevado a la extinción de varias especies, tanto vegetales, como animales y microorganismos, por lo que se ha colocado al planeta en un estado de destrucción.

El medio ambiente comprende "un complejo de muchos factores que interactúan no solamente con los organismos, sino entre ellos mismos. Esto implica que cambiar uno de los componentes es afectar a las otras partes." (10)

Otro concepto de medio ambiente lo encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo tercero, fracción I, mismo que establece que "es un conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en espacio y tiempo determinados."

Este conjunto de elementos naturales y de factores que interactúan, a los que se refieren los conceptos de medio ambiente antes mencionados, son todas aquellas sustancias inorgánicas, como el oxígeno, el dióxido de carbono, el nitrógeno, el fósforo y las sales, que se encuentran en el -

(9) CEBALLOS, R. Jorge, Op. Cit., Pág. 75.

(10) ACEVEDO, Cabrera Lucio, El Derecho de Protección al Ambiente, Primera Edición, Editorial UNAM, Mexico, 1981, pag.

suelo, en el aire o en el agua; y todas aquellas sustancias orgánicas, por ejemplo la clorofila, los carbohidratos, los lípidos, las proteínas y muchas otras; así como los factores climáticos, como los cambios estacionales que determinan la cantidad de luz recibida, la temperatura, la precipitación, la evaporación, la humedad, y la nubosidad; también dentro del medio ambiente se encuentran los factores geográficos, como el relieve, la latitud y la altitud. Otro componente del medio ambiente lo integran los organismos productores, también denominados seres vivos capaces de producir sus propios alimentos, principalmente por medio del proceso de la fotosíntesis (los vegetales); los organismos consumidores microscópicos, dentro de los cuales se encuentran las bacterias y los hongos, responsables de desintegrar los cuerpos de los individuos que mueren.

Pero las razones que pueden producir la pérdida del medio ambiente pueden ser: "naturales como las inundaciones, el fuego (no provocado por el hombre), las sequías, etc., otra es la actividad humana, ya sea consciente o inconsciente. En este caso, el crecimiento de las poblaciones humanas, ha requerido, por una parte, mayores áreas para los asentamientos humanos, con lo que transforman la vida de muchas especies desplazándolas o extinguiéndolas y, por otro lado, se necesitan mayores áreas para el cultivo y el ganado,

así como cambios en las condiciones naturales (deforestación, uso de sustancias químicas, etc.) (11)

Por lo tanto, el medio ambiente es todo el entorno del ser humano, llámense elementos naturales como plantas, animales, oxígeno, suelo, aire, agua, como todas aquellas estructuras creadas por el ser humano.

1.1.3 LA SOCIEDAD Y EL AMBIENTE.

El aumento de la capacidad humana para explotar los recursos trajo desde la época de las sociedades esclavistas, un creciente agotamiento de aquellos recursos que eran necesarios. Esto se aceleró durante las etapas del desarrollo capitalista europeo y norteamericano, cuando grandes extensiones de recursos forestales y de suelos fueron destruidas, especies enteras de animales desaparecieron y regiones mineras antes prósperas quedaron abandonadas. De aquí surgió la necesidad de conservar los recursos.

En los casos de las sociedades de países pertenecientes al tercer mundo, el problema del medio ambiente es mucho más grave que en el mundo industrial; como consecuencia de largos

(11) MIRANDA, Herrera José Mario, Biología, Editorial Harla, 3ª Edición, México, 1994, pág. 53.

siglos de dominio por parte de las potencias industrializadas y también por efecto de un desigual desarrollo, subsistente en estos países por ser dependientes económicamente, así como por una estructura social y política atrasada y una dirección general de la economía que se basa en la producción de materias primas para exportación a los territorios de mayor desarrollo donde muchas veces se regulan los precios de esas mercancías, en perjuicio del productor, se genera una sobreexplotación de recursos naturales exportables para poder con esto importar productos elaborados, maquinaria o alimentos.

Los métodos de destrucción y perturbación de la vegetación han sido: "directos y otros indirectos por parte del hombre. Entre los primeros, cabe mencionar como principales: el desmonte, el sobrepastoreo, la tala desmedida, los incendios y la explotación selectiva de algunas especies útiles. Los segundos, tienen que ver principalmente con la modificación o eliminación del ambiente ecológico necesario para el desarrollo de una determinada comunidad biótica, causando su desaparición automática; aquí puede citarse, entre otros, a la erosión, al cambio de las características del suelo, a las modificaciones del régimen -

hídrico de la localidad y a veces del clima mismo y a la contaminación del aire y del agua." (12)

A lo anterior, podemos agregar que la construcción de modernas vías de comunicación y principalmente de carreteras, así como el acelerado crecimiento de la población y de las ciudades en el mundo, ha generado funestas consecuencias para la vegetación, pues, desaparecen rápidamente bosques, selvas y animales.

1.1.4. RECURSOS NATURALES.

Dentro de los factores que integran la naturaleza se encuentran los recursos naturales, o sea, las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o pueden utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en estas últimas no sólo las de carácter económico, sino también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o a fomentar el conocimiento de la propia naturaleza (árboles, agua, suelo) y también a todos ellos tomados en su conjunto, como son los parques nacionales, reservas de caza, bellezas panorámicas. Algunos de esos recursos se encuentran en estado

(12) RZEDOWSKI, Jerzy, Vegetación de México, Editorial Limusa, 2ª Edición, México, 1978. pág. 57.

sólido, otros son líquidos o gaseosos y no todos pueden considerarse tangibles; muchos otros no se encuentran en el planeta, puesto que algunos nos llegan directamente del sol, en forma de rayos o aquellos que no se encuentran en su superficie, como son la atmósfera y el interior de la tierra.

Por lo tanto, se entiende por recursos naturales "los medios que ofrece espontáneamente la naturaleza y aprovecha el hombre en su beneficio". (13)

Es decir, los recursos naturales son cualquier parte de nuestro medio ambiente (suelo, agua, pastizales, bosques, fauna silvestre, minerales) que el hombre puede utilizar para incrementar su bienestar. Todos los organismos, incluso el hombre, dependen de los recursos que el medio les proporciona, la existencia de ellos es fundamental para su desarrollo, y estos recursos naturales se encuentran distribuidos en una gran diversidad de ecosistemas y en forma desigual; por lo que se puede decir que son muchos y muy variados, pero su valor reside en que son medios de subsistencia de los hombres, los que lo utilizan en forma directa para convertirlos en nuevas fuentes de energía, en mercancías o productos.

Ahora bien, otros conceptos de Recursos Naturales son:

Recursos Naturales: "Son los elementos, naturales - - - -

(13) BASSOLS, Batalla A. Recursos Naturales de Mexico, Edit. Nuestro Tiempo, Primera Edición, México, 1982, pág. 302.

susceptible, de ser aprovechado en beneficio del hombre."

(14)

Recursos Naturales: "Denominación que se aplica a la totalidad de las materias primas y de los medios de producción aprovechables en la actividad económica del hombre." (15)

A continuación se presentan algunos ejemplos de recursos naturales, según Bassols:

"a) Los minerales, que son productos de la evolución geológica, se consideran tres grandes grupos:

1.- Minerales metálicos: hierro, cobre, plomo, oro, plata, etc.

2.- Minerales no metálicos: mármol, granito, caliza, sal, etc.

3.- Minerales combustibles: petróleo, etc.

b) Clima, encierra fenómenos diversos, desde los rayos del sol, las temperaturas hasta los vientos y precipitaciones pluviales.

c) Agua, se encuentra en el subsuelo formando, ríos, lagos, mares, océanos.

d) Suelo, es un espacio donde se desarrolla todo tipo de vegetación.

(14) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, Glosario, Primera Edición, México, 1990, pág. 149.

(15) CEBALLOS, R. Jorge, Ecología, Op. Cit., pag. 85.

e) Vegetación, existe una gran diversidad: Bosques tropicales, bosques de coníferas, pastizal, matorral xerófilo, vegetación acuática y subacuática, entre otros.

f) Fauna, se tienen dos grandes grupos:

1. Terrestres: venados, lobos, águilas, sapos, conejos, mariposas, pájaros, salamandras, etc.

2. Acuáticos: peces marinos y mamíferos marinos." (16)

Como ya señalamos, los recursos naturales son muchos y muy variados, pero su importancia se encuentra en que son medios de subsistencia de los hombres y que existe una influencia directa o indirecta entre ellos, por lo tanto, si un recurso se ve afectado, se lesiona otro.

Owen, en 1979, clasifica los recursos naturales en: "Recursos inagotables mal utilizados como son la energía solar e hidráulica de corrientes superficiales, aguas marinas, lagos y corrientes, atmósfera. Además se tienen los recursos agotables mantenibles como son los renovables: fertilidad del suelo, productos agrícolas, animales silvestres, etc., y los no renovables como algunas especies de flora y fauna silvestre. Dentro de esta clasificación se tienen además los recursos agotables, no mantenibles utilizables de nuevo como: las piedras preciosas, y metales usados, y por último los no

(16) BASSOLS, Batalla A. op.cit. pág 361.

utilizables de nuevo como los combustibles fósiles." (17)

Otra clasificación es la de Armand Guerasimov:

1) No Renovables.- Con el uso, la existencia de estos recursos disminuye, por lo que deben buscarse siempre nuevas reservas y sustitutos.

2) Renovables: a) suelos fértiles, b) vegetación natural y c) fauna útil al hombre. Aunque estos recursos se renuevan por ley natural, su utilización puede en muchos casos adquirir un ritmo más acelerado que su reproducción y por tanto también pueden acabarse.

3) Recursos inagotables: a) el agua, b) climáticos. El mal uso del agua puede llevar a su disminución en regiones aisladas, pero no conduce a cambiar el balance de reservas en toda la tierra. Los recursos climáticos comprende la radiación solar. (18)

1.1.5. RECURSOS FORESTALES.

El concepto forestal viene del latín forestalis y de foresta, bosques; es decir, perteneciente o relativo a los bosques, pero este concepto adquiere mayor importancia en un país como el nuestro en el que de los bosques se emanan - - - -

(17) OWEN S.O. Conservación de los recursos naturales, 2ª Edición, Editorial Pax, México, 1977, pag. 168.

(18) BONNEFOUS, Edourd, El hombre o la naturaleza. Primera Edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pag. 73.

importantes recursos naturales, entre ellos, la madera. En México, la superficie forestal comprende el "73.3% del territorio nacional, es decir 143.6 millones de hectáreas cuya superficie arbolada, constituida en bosques y selvas, ocupa 38.9 millones de hectáreas, casi el 20% del territorio nacional," (19) pero la demanda creciente de madera ha propiciado la tala de muchas especies de árboles, incluye aquellos que se utilizan en la producción de papel y la fabricación de muebles. Por lo que se puede decir que la explotación de nuestros bosques ha sido irracional, o sea, la tala se ha realizado de manera inmoderada, transformando considerablemente el ambiente, y ha ocasionado cambios que han repercutido en la biodiversidad local, e incluso a nivel nacional.

México ha sufrido una de las tasas de deforestación que se estima entre "320 mil y 1.5 millones de hectáreas anuales un área forestal boscosa equivalente a entre una y cuatro veces el territorio de Tlaxcala. Se ha perdido más de 95% de los bosques tropicales húmedos más de la mitad de los bosques templados y un porcentaje difícil de cuantificar de la biodiversidad de las zonas áridas y desiertos naturales, pero que sin duda rebasa a la mitad del acervo original. (20)

(19) CARMONA, Lara María del Carmen, Retos de la Ecología en México, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1997, pag. 90.

(20) Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Estadísticas de Medio Ambiente, México, 1997, pág. 191.

La Ley Forestal define como recursos forestales "los suelos, la vegetación espontánea o inducida, los productos o residuos orgánicos y los microorganismos que existan en los terrenos dominados por macizos arbóreos, y como vegetación forestal la constituida por formas leñosas, herbáceas, crasas o gramíneas, que se desarrollan de modo permanente, sea espontánea o inducida."

Los Recursos Forestales están constituidos por los suelos, la vegetación, los animales silvestres y los productos o residuos orgánicos que existen en los terrenos forestales.

Los motivos principales de la deforestación mundial, según Gutiérrez P.A., son:

1.- "La necesidad humana e imperiosa del campesino de obtener, alguna utilidad del terreno forestal. Muchos ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, están enclavados en zonas boscosas, que por diversas razones no pueden vivir de la cosecha maderable de los bosques, los propietarios se ven obligados a transformarlos en zonas de producción agrícola, pastoreo o a explotarlos en forma irracional.

2.- La demanda nacional de productos forestales, es muy superior a la oferta.

3.- Los precios muy altos de la madera y productos derivados de la misma, provocan una situación que hace atractiva la actividad forestal dentro de la ley.

4.- Carencia de adecuación cívica en materia forestal.

5.- Falta de suficiente respaldo económico para poder satisfacer eficazmente las diversas labores que reclaman el problema forestal. (21)

La sobreexplotación de recursos forestales origina la pérdida de riqueza biológica y además produce cambios en los suelos, modificándolos en zonas de escasa vegetación, áridas o desérticas. También, dadas las enormes necesidades económicas de algunos sectores, deciden cambiar de uso de suelo, como sucede con algunas selvas tropicales de Veracruz y Chiapas que se han convertido en zonas de cría de ganado, sin tomar en consideración que perjudican al ambiente y a otras comunidades sociales indígenas que habitan y dependen para su existencia de las selvas. Por tanto, es urgente una convivencia armónica entre el hombre y sus recursos forestales, ya que es evidente que la política forestal no es lo suficientemente eficaz para la sociedad.

1.1.6 RECURSOS PESQUEROS.

Los mares tienen gran importancia no sólo por su extensión, sino por la vasta gama de recursos que ofrecen sus aguas, entre las que se destacan los pesqueros. Desde el - - -

(21) GUTIERREZ, P. A. Texto Guía forestal para la enseñanza popular de los principios de conservación forestal. Departamento de Divulgación Forestal y de la Fauna Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Primera Edición, México, 1980, pág. 188.

punto de vista alimentario, es una de las más importantes fuentes de proteínas para la población, además, tiene trascendencia en el desarrollo regional y en sectores de la economía nacional.

Se entiende por recursos pesqueros, aquellas "poblaciones de especies acuáticas que nos interesa capturar y aprovechar". (22)

"México cuenta con más de 10 000 km. de litorales, con una notable diversidad y ambientes ecológicos." (23)

En nuestro país, las pesquerías marinas más importantes pueden catalogarse en tres grupos:

1.- Pesquerías tradicionales de exportación; en donde pueden agruparse recursos tales como: camarón, langosta, abulón, etc.

2.- Pesquerías marinas de alta mar; éstas incluyen en recursos tales como: sardina, anchoveta, calamar, etc.

3.- Pesquerías de importancia regional; aquí pueden agruparse recursos tales como: huachinango, tiburón, pulpo, ostión, etc." (24)

(22) MOORE, Ruth, El Hombre y el Medio Ambiente, 2º Edición, Editorial Planeta. México 1984.

(23) CARMONA, Lara María del Carmen, op. cit. pág. 92.

(24) BASSOLS, Batalla A. op. cit. 270.

Se estima que en aguas mexicanas existen aproximadamente más de "800 especies de peces, aunque no contamos con inventarios de potencial aprovechable. La producción pesquera aproximada fue de 1,574,000 toneiadas en el periodo de noviembre de 1989 a octubre de 1992, siendo el país número 17 en la producción pesquera del mundo."(25)

Por la extensión de su litoral, por su importante producción pesquera y su diversidad de especies marinas, es necesario una buena legislación pequera en México, tendiente a la protección de especies acuáticas, conservación y repoblación de las áreas pesqueras, así como el establecimiento de los volúmenes de captura, para no afectar la existencia de especies y de este modo no dañar nuestro medio ambiente y procurar un buen desarrollo en este sector económico y de tanta trascendencia social para nuestro país.

1.1.7. FLORA Y FAUNA SILVESTRE.

México es un país con una enorme diversidad biológica reconocida en todo el mundo; misma que ha ofrecido una gran cantidad de posibilidades de aprovechamiento para los distintos pueblos que han habitado el territorio. Sin embargo, el uso de especies de flora y fauna silvestres o sus productos, han tenido variaciones importantes en los últimos (25) CARMONA, Lara María del Carmen, op. cit. pág. 93.

tiempos, cuyos efectos más nocivos sobre el patrimonio biológico de México han ocurrido en este siglo, como consecuencia del crecimiento poblacional, acompañado del desarrollo de la tecnología.

Así mismo, entenderemos por flora silvestre: "las especies vegetales terrestres, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente en el territorio nacional. Como fauna silvestre: "las especies animales terrestres que subsisten sujetas a los procesos de selección natural, cuyas poblaciones habitan temporal o permanente en el territorio nacional, y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre." (26)

Por lo anterior, podemos decir que la flora en sí es un conjunto de plantas y organismos vegetales característicos de una región del planeta y la fauna son precisamente un conjunto de especies animales que viven en un determinado lugar.

(26) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, Glosario de Términos, Primera Edición, México, 1988, pág. 74.

De las especies de flora y fauna existentes en México, se calcula que "242 especies se encuentran en peligro de extinción, 435 están amenazadas, 244 son especies raras y 84 están sujetas a protección especial." (27) En cuanto a las especies de fauna silvestre de mayor riesgo son las aves, le siguen los peces y los mamíferos, siendo las dos causas principales de pérdida de biodiversidad, por lo que hace a la fauna silvestre, el cambio de uso de suelo y la sobreexplotación mediante el tráfico ilegal o el comercio legal. Es por esto que la utilización y explotación de la flora y fauna silvestre ha sido regulada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entiende: I-
XVII.

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

XVIII.- Flora Silvestre: Las especies vegetales terrestres así como hongos que subsisten sujetas a los - - -

(27) CARMONA, Lara María del Carmen, op. cit. pág. 90.

procesos de selección natural y que se desarrollan libremente en el territorio nacional, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre. fracciones XIX - XXXV.

En nuestro país, por lo que hace al aprovechamiento de la flora, se ha dado en particular una explotación masiva de coníferas y algunos grupos taxonómicos, en particular, maderas preciosas, plantas ornamentales, fibras, rizomas, ceras y resinas. Según datos del Doctor Antonio Lott Helgueras: "de las 2071 especies de plantas fanerógamas con que cuenta la diversidad de México, 548 podrían desaparecer; de los 87 tipos de mamíferos y 300 diferentes clases de aves, el 70% de éstas son residentes y el 30 % migratorias; de las 55 clases de anfibios y reptiles que aquí habitan 7 de ellas son endémicas y 14 están en vías de extinción." (28)

Ahora bien, conforme al calendario publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1990, se consideran 115 especies destinadas a propósito de cacería; de éstas, 54 son aves y 51 mamíferos. Durante la temporada 1989-1990, se expidieron entre 78000 y 80000 permisos de caza para las 105 especies autorizadas. En la temporada 1990-1991, se expidieron entre 80 mil y 85 mil permisos de caza para 110 especies autorizadas. Es decir, 233 permisos diarios, que entre ocho horas de trabajo en 365 días laborales, darían el (28) ACEVEDO, Cabrera Lucio, Op. Cit., pág. 89.

promedio de un permiso cada dos minutos. Casi el mismo promedio de especies que desaparecen en el planeta. Por lo que se puede concluir que la principal amenaza a la biodiversidad proviene de los cambios de uso de suelo, y en estos momentos la situación se agrava por la legislación que tolera la sobreexplotación de estos sectores; por lo que deberíamos estar haciendo ya una evaluación del impacto que ha provocado esta tolerancia en la biodiversidad de nuestro país.

1.1.8. CONTAMINACION: DESECHOS BIODEGRADABLES Y NO BIODEGRADABLES GENERADOS POR EL HOMBRE.

A través del tiempo en que el hombre ha vivido sobre la tierra, una de sus principales funciones fue la de luchar con la naturaleza, hasta que en los últimos tiempos ha dominado la tierra a base de crear culturas cada días más sofisticadas, desde la creación de pequeñas aldeas hasta la bomba atómica y armas poderosas como las espaciales y demás inventos con avanzada tecnología que nos llevan a una muerte segura si no cambiamos de política en cuanto a la aplicación de dicha tecnología.

En otros tiempos, la contaminación nunca fue un problema grave, pues no afectaba en mucho la vida social, económica y cultural de los grupos sociales, ya que la contaminación que se daba era completamente natural, como eran desechos de

comida o animales muertos, y ante estos el medio ambiente podía recuperarse, pero en la actualidad, con el gran crecimiento de la industria y de las necesidades de una sociedad que ha ido aumentando su población de manera descontrolada, su recuperación cada vez es más difícil.

"El primer dato histórico sobre la contaminación de un río fue el de la antigua Roma por los desperdicios de esa ciudad de cerca de dos millones de habitantes, creando trastornos a las clases bajas, por lo cual se tuvo que hacer un sistema de agua potable por medio de acueductos y así toda la población contaba con este líquido con cerca de 500 litros por habitante diariamente creándose así baños estatales, aumentando la sanidad en toda Roma." (29)

Con el surgimiento de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, en los países de Europa y América se crean las grandes industrias y el ferrocarril, que utilizaba gran cantidad de carbón natural surgiendo la contaminación de ríos y lagos por sustancias químicas. En nuestro país, el auge de la industria llegó con el porfirismo, en donde se dio entrada a gran número de empresas y al ferrocarril.

El problema de la contaminación se agravó en este siglo con la creciente explosión demográfica y el crecimiento industrial y económico de muchos países, incluso se ha convertido en una característica de este siglo por lo que los (29) CESARMAN, Fernando, Paisaje roto: La ruta al Ecocidio. Edit. Océano, Primera Edición, México, 1984, pág. 63.

países con desarrollo económico han tratado de combatir este problema, sin embargo, los países de tercer mundo, como México, con características de gran contaminador, con gran explosión demográfica, con una industria altamente contaminante y de gran concentración de habitantes en las ciudades, no ha podido en términos reales combatir la destrucción del medio ambiente.

Como ya hemos dicho desde hace muchos años México, así como todas las naciones del mundo, han tenido que enfrentarse al problema de la contaminación, ya que afecta la salud del hombre y de las distintas formas de vida en general. El PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), define a la contaminación como "La introducción por el hombre directa o indirectamente, de sustancias o energía en el medio, causando efectos perjudiciales, tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana, obstáculos para sus actividades, el deterioro de la calidad del ambiente y la reducción de los atractivos naturales." (30)

Otro concepto de contaminación es el que nos dice que "implica la alteración de un hábitat por la incorporación de sustancias extrañas capaces de hacerlo menos favorable o totalmente inhabitable, para los seres vivientes que lo . . .

(30) MIRANDA, Herrera, Op. Cit., pág. 93.

pueblan. Los desechos, residuos o basura, que se descargan en el aire, el agua y la tierra, o sea, en la biosfera, producirán contaminación si aquélla no logra reabsorberlos. Con ello se deteriorarán los recursos naturales, desaparecerán especies animales y vegetales y se afectarán la salud y el bienestar de la población humana. Un contaminante es cualquier elemento, substancia, energía u organismo que en cantidad excesiva, en el lugar inadecuado y en momento inoportuno es capaz de provocar en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, efectos que alteran el ecosistema y las especies que lo habitan, incluyendo al ser humano." (31)

Se calcula que en el país se generan aproximadamente "450 000 toneladas al día de residuos industriales, de los cuales: 337500 lo generan industrias minero metalúrgicas, 81000 son procesos de química orgánica e inorgánica, y 31500 son agroindustria.

México genera 14500 toneladas al día de residuos considerados como peligrosos; de ellos, en el Distrito Federal se generan 173520 toneladas al mes, siendo la Delegación Azcapotzalco la más generadora, con 27.59 miles de toneladas al mes." (32)

(31) CEBALLOS, R. Jorge, Op. Cit., pág. 89.

(32) CARMONA, Lara María del Carmen, op. cit. pág. 94.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por I - V:

VI.- Contaminación "la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

VII.- Contaminante: Toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.

VIII - XXXV.

Odum, define la contaminación como "un cambio indeseable en las características físicas, químicas o biológicas del aire, agua o tierra, que será y puede ser perjudicial para el hombre y otras formas de vida, procesos industriales, y condiciones de vida." (33)

También Kormondy define la Contaminación como "una alteración desfavorable de nuestro medio, enteramente o en gran parte, debido a acciones humanas." (34)

(33) ODUM, Eugene P., Ecología, Editorial Edicol, Primera Edición, México, 1992, pág. 31.

(34) TERRADOS, Jaime, Ecología Hoy, Editorial Edicol, Primera Edición, México, 1996, pág. 112.

Los principales contaminantes del aire en la ciudad de México son el monóxido de carbono, el bióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el ozono, las partículas suspendidas y el plomo. Es por esto que la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contiene un capítulo específico en materia de contaminación atmosférica que cuenta con dos tipos de reglamentos, uno que podemos denominar el tradicional, es decir, el que se refiere a la contaminación atmosférica propiamente dicha, expedido el 26 de noviembre de 1988, y uno atípico, ya que regula la contaminación atmosférica generada por vehículos automotores para la zona conurbada del Distrito Federal y del Estado de México, atípico ya que es un reglamento único en su género, por la forma en que se distinguen las jurisdicciones y el tipo de emisores de contaminación.

Desechos Biodegradables.- Son materiales orgánicos que, por medio de procesos naturales, se descomponen a productos inofensivos que se reincorporan pronto a los ciclos. Una de las principales fuentes de material orgánico son los desechos domésticos (aguas negras). Si el suministro de estos materiales a los cuerpos de agua no es muy grande esa agua es capaz de purificarse. Los materiales orgánicos son descompuestos por las bacterias y otros organismos que los convierten en materiales inorgánicos. El proceso de degradación requiere del oxígeno en el agua por lo que

mediante la cantidad de oxígeno disuelto se puede tener una idea del grado de contaminación del agua, cuanto más falte oxígeno es más probable la muerte de organismos (sobre todo algunos peces que son especies sencibles).

Desechos no Biodegradables. Los desechos no biodegradables, incluyen compuestos químicos y metales que no pueden ser degradados a compuestos orgánicos. Entre estos encontramos detergentes, plásticos, pesticidas y numerosos metales tóxicos que son subproductos de procesos industriales tales como el plomo, el mercurio y el cadmio.

La contaminación es hoy por hoy, un asunto de fondo para la vida en general por lo que es necesaria la información y difusión en materia de contaminación ambiental para que la población sepa del riesgo en que se encuentra, por lo tanto, consideramos que el primer paso que hay que dar es que los medios masivos de comunicación difundan información sobre el problema ambiental, ya que estamos ante un problema que se genera colectivamente, por lo que hay que resolverlo de la misma manera; sólo con una población informada será posible la aplicación de la regulación ambiental, y por ende la solución del problema.

CAPITULO II

2.1. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

2.2.1 CONCEPTO

El problema que representa la degradación del medio ambiente, como resultado de exceder la capacidad de recuperación de bosques y selvas causadas por la explotación, realizada por el hombre a estos importantes recursos naturales, así como la contaminación del aire, agua, suelo y sobrepoblación existente en México y en otros países del mundo, han provocado que las autoridades comenzaran a dictar medidas radicales con el fin de limpiar la atmósfera de contaminantes, especialmente de bióxido de azufre y de partículas que contenían metales pesados, así mismo regulando la explotación de recursos naturales tratando de conservarlos y preservarlos obligando a instalar industrias fuera de las grandes ciudades, contando con los equipos más adecuados y, en lo posible, sustituyendo los combustibles por otros de mejor calidad.

En México se han creado organismos que controlan la contaminación así como conservan y preservan recursos naturales, obteniendo hasta esta época resultados parciales; en muchos casos simplemente trasladando territorialmente la fuente contaminante. Y aunque si bien es cierto no se ha registrado en nuestro país todavía una tragedia ambiental de

grandes proporciones, o no se a dado a conocer públicamente, la contaminación o la degradación del medio ambiente, ya rebasa las normas internacionales correspondientes a un medio ambiente en equilibrio. La legislación en nuestro país a tenido que controlar las acciones de la sociedad en cuanto al uso y disposición de los elementos naturales, ajustando el orden normativo a la conservación y preservación del medio ambiente; creando figuras tales como la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente que "es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con autonomía técnica y operativa, enfocada a la ejecución de las facultades correspondientes en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente." (35) Teniendo como atribuciones principales la de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental de los recursos naturales, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuatica, pesca, zona federal maritima y terrestre, playas, terrenos ganados al mar, áreas naturales protegidas; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines." (36)

(35) Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, pág. 11.

(36) Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Manual de Organización, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Noviembre de 1997, pág. 15

2.2.2 CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA AMBIENTAL EN MEXICO.

El crecimiento demográfico a provocado la alteración del equilibrio de la flora y fauna, de las aguas continentales y de los mares, al contaminarlas con productos químicos, desechos orgánicos, industriales y tóxicos. Los mares, los lagos, los rios, por efectos de la contaminación han alterado las ecologías acuáticas y han incluso exterminado especies, en cuanto a los bosques en México han sido explotados inadecuadamente a través de la tala indiscriminada de árboles, el establecimiento de fraccionamientos para industrias o casas habitación que han terminado con vida vegetal y animal en algunos lugares; por tanto analizaremos los principales problemas que presentan los más importantes recursos naturales de nuestro país:

A) Agua.- El agua es uno de los recursos esenciales en términos económicos y sociales para el desarrollo mundial, por lo que su falta de conservación y el gran desperdicio que se realiza de este líquido, lo ha llevado a ser un problema ambiental, al que nos estamos enfrentando millones de personas; y para ello, se citan las siguientes estadísticas: "En promedio, a cada mexicano le corresponden cerca de 5000 m³ de agua por año, o sea unos 14 tinacos de agua diarios por persona, que incluye todos los usos. Esta cantidad representa casi la mitad del volumen que dispone un estadounidense, un

vigésimo del de un canadiense, pero el doble, o más del que dispone un europeo, y más de 170 veces que el de un egipcio y a nivel mundial, la disponibilidad percapita del agua en México, se ubica en un nivel medio (500 a 10 mil m³). Y por lo que hace a los cuerpos de agua importantes están contaminados; 20 cuencas hidrológicas requieren atención prioritaria: Pánuco, Lerma, Balsas, San Juan, Coatzacoalcos, Blanco, Papaloapan, Valle de México, Conchos, Coahuayana, Culiacán, Fuerte, Yaqui, Mayo y Bajo Bravo." (37)

Esto último debido a la contaminación por aguas residuales que retornan a las corrientes con mayor o menor grado de carga contaminante, precisamente por residuos agroquímicos y restos de suelos desprendidos por la erosión, descargas conteniendo materia orgánica y bacterias, así como descargas industriales conectadas a las redes municipales de alcantarillado. Y aunque parte de esta contaminación es controlada en plantas depuradoras todavía estas no son suficientes para purificar la cantidad de agua contaminada que genera nuestro país.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), los tres sectores principales de contaminación del agua son:

(37) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente en México, 1997, págs. 156, 157.

"Social: Integrado por las descargas provenientes de los residuos de usos doméstico, sanitario y público que conforman las aguas residuales.

Agropecuario: Representado por los afluentes de instalaciones dedicadas a la crianza y engorda de ganado, lavado de legumbres, industrialización del coco, y el limón.

Industrial: Conformado por las descargas originadas durante la extracción de recursos naturales y la transformación de bienes de consumo y de servicios para satisfacer la demanda social." (38)

B) Suelo.- Según la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el suelo se define como el conjunto de cuerpos naturales, originados a partir de materiales minerales y orgánicos, que contienen materia viva y que pueden soportar vegetación en forma natural y en algunos lugares ha sido transformado por la actividad del hombre. A pesar de la importancia del suelo para el desarrollo de la sociedad, el hombre ha ocasionado y permitido que se pierda o deteriore este recurso natural, pasando por alto que su recuperación ocurre en periodos de varios miles de años. Pudiendo señalar entre los factores responsables de la degradación del suelo el crecimiento poblacional y la - - -

(38) Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Estadísticas del Medio ambiente, Mexico, 1997, pág. 161.

deforestación, por lo que con posterioridad analizaremos estos dos problemas ambientales.

A mayor abundamiento citaremos estadísticas proporcionadas por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca que nos informan que el "60% de la superficie del territorio nacional se encuentra en grado de erosión severa y que el 10% de las tierras de riego presentan problemas de salinización, tala clandestina, plagas e incendios frecuentes." (39) Este deterioro al suelo nos está llevando a la degradación de tierras productivas al ser desprovistas de su cubierta vegetal, sin tomar en cuenta que esto nos puede traer consecuencias sociales, económicas y ecológicas.

C) LA POBLACION EN MEXICO.- La satisfacción de las necesidades materiales de la población ha provocado una alteración de los recursos naturales, es por esto que en este apartado presentamos una sinopsis de la situación y los cambios principales de la población mexicana en los años recientes para que sirva de marco de referencia a la situación actual de los recursos naturales.

La situación demográfica actual en México es resultado del rápido crecimiento que tuvo la población hasta los años setentas, cuando su ritmo de crecimiento comenzó una tendencia descendente. Sin embargo la población ha seguido -
(39) Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1997, pág. 170.

aumentando en números absolutos pero a tasas cada vez menores, es un hecho que "la tasa de crecimiento disminuyó en los últimos 25 años de 3.2% promedio anual entre 1950-1970 a 2.0 entre 1990-1995, de manera que la población paso de 48.2 millones de habitantes en 1970 a 91.2 millones en 1995. De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 1995, la población de México ascendía en ese año a 91 millones 158 mil 290 habitantes, esto es 9.9 millones más que el inicio de 1990. Con ese volumen poblacional, el país se ubica en el décimo primer lugar mundial, entre Nigeria con 111.7 millones (décimo sitio) y Alemania con 81.6 millones (décimo segundo lugar)." (40)

Este crecimiento poblacional en el país y sobre todo el exceso de habitantes en las ciudades más importantes de nuestro país como son el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey ha provocado un aumento de sus necesidades principalmente de vivienda y alimentación lo que ha llevado a nuestro país a excederse en la explotación de sus recursos y incluso a la urbanización de suelos dedicados con anterioridad a la agricultura.

D) DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN MÉXICO.- Uno de los problemas ambientales que cobra cada vez mayor relevancia a nivel mundial es la pérdida de la diversidad biológica, es decir, -

(40) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1997, pág. 91.

la riqueza de especies de ecosistemas y procesos ecológicos presentes en la Tierra. Con respecto a nuestro país podemos decir que México se encuentra en una categoría especial junto con Brasil, Colombia e Indonesia, debido a que ocupan los primeros lugares en todas las listas de diversidad biológica. Por ejemplo, nuestro país ocupa el primer lugar mundial en diversidad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y en plantas, en términos generales, México alberga el 10% de la biodiversidad terrestre del planeta.

Esta gran riqueza biológica de nuestra país esta sujeta a diferentes presiones que la ponen en riesgo tanto a los ecosistemas terrestres como a los marinos. Estas presiones son causadas por actividades humanas tales como la deforestación y cambio definitivo de uso del suelo (agricultura, ganadería, urbanización), que a continuación comentaremos.

México ha sufrido una tasa de deforestación que se estima entre "370 mil y 1.5 millones de hectáreas anuales un área forestal boscosa equivalente a entre una y cuatro veces el territorio de Tlaxcala. Se ha perdido más del 95% de los bosques tropicales húmedos, más de la mitad de los bosques templados y un porcentaje difícil de cuantificar de la - - -

biodiversidad de las zonas áridas y desiertos naturales, pero que sin duda rebasa a la mitad del acervo original." (41)

Por lo que hace a la agricultura , si bien el número de hectáreas dedicadas a la agricultura es de aproximadamente 20 millones desde hace casi dos décadas, esto no significa que tales hectáreas sean las mismas todos los años, ya que se abandonan y abren nuevas tierras al cultivo. Diversas estimaciones sugieren que si a estos 20 millones de hectáreas cultivadas anualmente, se añaden las superficies en barbecho y las ociosas o improductivas por procesos fuertemente erosivos, el país se encuentra ya en el límite de su superficie con potencial agrícola. Solo una cuarta parte son tierras con pendientes que permiten la mecanización y cuentan con sistemas de riego, de la parte restante, la mayoría se ubica en pendientes de alta fragilidad y fácilmente erosionables.

E) GANADERIA.- Esta actividad ha sido objeto de aceleradas y profundas transformaciones en su estructura, ya que esta se relaciona con otros sectores económicos y en su vínculo con los mercados interno y externo. durante el período de fines de los cincuentas y sobre todo en los sesenta, ocurrió el cambio de una actividad pecuaria prácticamente estancada y típicamente tradicional, a otra que

(41) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1997, pág. 191.

presenta una dinámica sin precedente, donde algunos renglones ganaderos renovaron su base tecnológica, logrando niveles de producción, mientras que la ganadería extensiva se expandió territorialmente a tres zonas ecológicas principales: la del norte, en ecosistemas de tipo árido y semiárido la del centro, en áreas con condiciones templadas subhúmedas y húmedas y la del sur en condiciones tropicales, cálido-húmedas y subhúmedas. En el norte la ganadería ha sobrepastoreado sus potreros. En zonas tropicales cálido-húmedas, durante décadas, la ganaderización se abrió paso mediante la deforestación de grandes extensiones. La sustitución de los ecosistemas selváticos por pastizales para la ganadería extensiva, ha supuesto un incalculable costo ecológico para el país.

F) INDUSTRIA.- A partir de 1982, el desarrollo de la industria mexicana se inserta en un marco de reestructuración general de la economía, caracterizada por una apertura comercial y una menor intervención directa del Estado en la economía; esto lleva a un proceso de apertura al exterior, provocando un auge en las exportaciones, particularmente de las maquiladoras, por lo que zonas costeras y las fronteras de nuestro país, adquirieron una relevancia particular como áreas de desarrollo. Sin embargo, el marco normativo ambiental

y la capacidad de tratamiento de residuos industriales eran pocos, al tiempo que la generación de estos presenta una tendencia creciente. No obstante, es importante resaltar que desde finales de los ochenta y particularmente en los noventas, la política ambiental comienza a tomar medidas más estrictas sobre control de emisiones y residuos, e incorpora lineamientos de normatividad sobre protección ambiental.

Por lo anterior, la industria a tenido que reducir las emisiones de gases por medio de la sustitución de combustibles con alto contenido de azufre, por otros más limpios, asimismo, se han instalado dispositivos que liberan menos contaminantes, esto aunado a la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de las fuentes de contaminación industrial de jurisdicción federal. Entre agosto de 1992 y diciembre de 1996, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), realizó según datos de el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "58490 visitas de inspección a planes industriales en todo el país. Derivado de lo anterior en el periodo 1995-1996 se efectuaron, entre otras acciones 131 clausuras totales y 369 clausuras parciales de empresas que infringieron las normas establecidas; es decir, se determino, alguno de los tipos de sanciones solamente en el 1.9% de las empresas visitadas, a diferencia del 6.2% de las empresas visitadas en el período agosto de 1992-diciembre de

1994. Asimismo entre 1995 y 1996, en el 71.7% de las visitas se detectó solamente la presencia de irregularidades leves, mientras que en el 26.4% de los casos no se detectó irregularidad alguna, en contraste con el período agosto 1992-diciembre 1994, en el cual se detectaron irregularidades leves en el 77.9% de las visitas mientras que sólo en 15.9% de los casos no se detectaron irregularidades." (42)

A pesar del trabajo realizado por autoridades como la Procuraduría Federal de Protección al Medio ambiente, y de la Industria para minimizar la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, hay que pensar que no es el único problema ambiental que genera la industria, sino hay otros como son los desechos contaminantes producidos por ella, que siguen aumentando y que no solamente esta afectando el suelo, sino el agua.

2.2.3. CREACION DE LA PROCURADURIA DEL MEDIO AMBIENTE EN 1992.

Las primeras acciones del gobierno mexicano para la regulación de las conductas que dañan el medio ambiente, comenzaron a darse en la época de los cuarenta, con la puesta en vigor de la Ley de Conservación del Suelo y Agua, y tres

(42) Intituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1997, pág. 191.

décadas mas tarde, el 12 de marzo de 1971, se promulga la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que ampliaba y fortalecía la normatividad anterior.

Ya en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para formular e impulsar la política ecológica, sin embargo, debido a la crisis económica por la que atravesó nuestro país en ese momento, el manejo de las dificultades macroeconómicas dominaron la agenda del gobierno. El 11 de febrero de ese mismo año, se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), como un instrumento jurídico para enfrentar la problemática ambiental y cimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, basada en el cuidado integral del medio ambiente.

En 1987 la Carta Magna fue reformada, incorporando a las facultades del Estado, la de imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal con los estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y la restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Al amparo de la reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fueron promulgadas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) - -

misma que amplió las facultades gubernamentales para la protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, siendo la base jurídica de la política ecológica general y de los instrumentos para su aplicación, por sus disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección a la flora y fauna, uso racional y sustentable de los recursos naturales, prevención y restauración ecológica de recursos naturales, participación social y educación ecológica, así como por las medidas de control, seguridad y sanciones.

En la década de los ochenta, se hizo cada vez más evidente la necesidad de reforzar la protección del medio ambiente y el apoyo internacional contribuyó también a promover políticas, por lo que a partir de 1989 la política ambiental alcanzó una prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 creando incluso la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en mayo de 1992, constituyendo un avance más en política ambiental, con atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular en su relación con los aspectos ecológicos.

En este sentido, la SEDESOL, llevó a cabo la política ecológica mediante dos órganos desconcentrados con autonomía técnica y operativa, enfocados a la ejecución de las facultades correspondientes en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente: El Instituto Nacional de

Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Para complementar lo antes señalado citamos la ponencia del Lic. Miguel Angel Cano, mismo que divide los antecedentes de Legislación Ambiental en tres etapas que son:

"1 Etapa 1970-1982 Primeros intentos de sistematizar la legislación ambiental.

Expedición de la primera Ley Ambiental (1971) Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Se crea la Subsecretaría de mejoramiento ambiental (1972).

Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente (Estocolmo 1972 5-16 junio)

2 Etapa (1982-1987) Integración de la Gestión Ambiental.

Expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente 1982.

Creacion de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología 1985.

Se reforma el artículo 25 Constitucional en 1983.

Informe Final de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo "Nuestro Futuro Común". 1987 presidida por la primera ministra de Noruega." (43)

Como la protección y la conservación del Medio Ambiente es un problema mundial, citaremos algunos Tratados Internacionales de los que México forma parte: "A instancias

(43) CANO, Miguel Angel, Ponencia antecedentes de legislación ambiental, Curso de Derecho Ambiental, Edit. UNAM, 1995, pag. 5.

de organismos como la FAO, UNESCO, la OIT, así como de algunos gobiernos, de 1921 a la fecha han sido creados 82 convenios internacionales sobre cuestiones específicas de preservación del medio ambiente. De ellos, 40 se refieren directa o indirectamente a nuestro país adhiriéndose únicamente a los 14 siguientes: Convenio relativo al empleo de la cerusa de la pintura; Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; Convención Internacional de la pesca de la ballena; Convención Internacional de protección fitosanitarias; Convención Internacional para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos; Convención sobre la plataforma continental; Convención sobre la alta mar; Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar; Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua; Convenio Internacional relativo a la intervención en alta mar en los casos de accidente de contaminación de las aguas de mar por hidrocarburos; Protocolo relativo a la intervención en el alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de hidrocarburos; Convenios sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y tóxicas y sobre su destrucción; Convenios sobre la prevención de la contaminación del mar por

vertimiento de desechos y otras materias; Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques." (44)

En suma, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, nace de la necesidad nacional e internacional de preservar y proteger a nuestro medio, realizando una explotación apegada a las disposiciones jurídicas en materia ambiental, que en cada caso resulten aplicables; y en el caso que se realicen conductas violatorias a dichas disposiciones puedan dar lugar a sanciones administrativas, como la multa, o bien, en conductas que pueden constituir delitos y que serán en su caso perseguidos conforme a la legislación penal por las autoridades correspondientes.

(44) GOMEZ, Pompa Arturo, Antología Ecológica, Edit. UNAM, México, 1996. pág.114

*FAO.- Organización para la alimentación y la Agricultura.

*UNESCO.- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

*OIT.- Organización Internacional del Trabajo.

CAPITULO III

3.1. ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

3.3.1. DEFINICION

El Medio Ambiente es el conjunto de organismos vivos entre los que se comprenden plantas y animales, así como factores físicos y químicos, entendiéndose por estos el aire, suelo, agua y minerales, que el hombre consideró como ilimitados y que en la actualidad con el creciente índice demográfico, que se presenta en países como México, la cantidad y velocidad con que se ha aumentado su explotación ha provocado un desequilibrio ecológico, que la sociedad no solo de nuestro país, sino de todo el mundo se han visto en la necesidad de combatir, creando organismos encargados del manejo racional de sus recursos naturales, procurando su restauración, así como realizando estrategias que permitan provocar un cambio de actitud en la población mexicana. Es por esto que en México a partir de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 28 de diciembre de 1994, se crea una nueva Secretaría denominada Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) que surge de esa necesidad de contar con una - - -

dependencia del Ejecutivo Federal responsable de vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental, que cuide el aprovechamiento de los recursos naturales para preservarlos y asegurar un sector del desarrollo económico tan importante para el país, y así mismo, mejorar el nivel de vida de una parte de la población del país, que depende de la explotación de esos recursos; estos objetivos los lleva a cabo mediante órganos desconcentrados, mismos que cuentan con un ámbito especial de validez por lo que hace a sus normas federal estos es "que los preceptos de derecho son generales es decir que son vigentes en todo el territorio del Estado"(45) Entre estos órganos desconcentrados de los que hablamos se encuentra la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, misma que se define precisamente como "un organismo desconcentrado con autonomía técnica y operativa enfocada a fortalecer mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, promoviendo nuevos sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano y regional elevando los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental". (46)

(45) GARCIA, Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 41ª Edición, México, 1990, pág. 80.

(46) Segundo Informe de Gobierno. H. Cámara de Diputados Comisión de Ecología y Medio Ambiente reunión de análisis, PROFEPA, México, 1996, pág. 3.

A un mediano plazo, como acciones preventivas, se realizan auditorías ambientales aplicables a actividades industriales, que pueden causar deterioro al ambiente. Estas auditorías determinan las repercusiones al ambiente que causan los procesos productivos y de esta manera se realizan recomendaciones para evitar el deterioro ambiental.

Finalmente, la PROFEPA realiza actividades de participación social y de creación de conciencia social sobre la importancia del mejoramiento ambiental y del mantenimiento del equilibrio ecológico y, mediante esta conciencia social alcanzar a largo plazo una conservación al medio ambiente.

3.3.2. RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIA

El conciliar el crecimiento económico de México y la protección a sus recursos naturales, se ha convertido en una necesidad, ya que como hemos visto en el capítulo primero, conforma un aspecto muy importante en el desarrollo del país, lo que motivó al gobierno, que a través de los Planes Nacionales de Desarrollo se incluyera la Protección al Medio Ambiente como una prioridad en el crecimiento del país.

El actual Programa de Medio Ambiente vigente 1995-2000 se orienta precisamente a conciliar el desarrollo del país con la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, con el propósito de cubrir las necesidades actuales del país y ayudar su modernización, por lo que se

realizaron adecuaciones a la Administración Pública Federal, con objeto de precisar las responsabilidades en materia ambiental, esto dió como resultado que se creara la Secretaría de Desarrollo Social el 26 de mayo de 1992, substituyendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de una parte de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, específicamente el Programa Nacional de Solidaridad.

"La Secretaría de Desarrollo Social, quedó constituida por las Subprocuradurías de Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, Vivienda y Bienes Inmuebles y algunos órganos desconcentrados tales como el Instituto Nacional de Ecología (INE), y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto de Solidaridad."

El 17 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. En este documento se establece que parte de las funciones que antes tenía la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), pasaron a ser atribución del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

(47) Secretaría de Desarrollo Social, El Hombre y la ecología frente al proceso de Desarrollo, SEDESOL, Primera Edición, México, 1993.

Ahora bien, el 28 de diciembre de 1994, se reforma nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, definiendo las atribuciones de una nueva Secretaría de Estado con el nombre de Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, publicando su reglamento el ocho de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y en el que se señalan con precisión las responsabilidades y competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en su artículo 62, entre las que se encuentran:

- Ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas ambientales.

- Determinar las infracciones a la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente.

- Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos, materia de quejas y denuncias.

- Realizar acciones de inspección y vigilancia de las áreas naturales protegidas y sus recursos, para verificar el cumplimiento de la normatividad.

- Preparar los proyectos de resoluciones o recomendaciones para los particulares o autoridades para la aplicación de la normatividad.

- Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación señaladas en las resoluciones, autorizaciones y dictámenes sobre impacto ambiental.

- Formular las normas y procedimientos para la realización de visitas de inspección.

-Planear y realizar auditorías y peritajes a empresas públicas y privadas, con objeto de revisar de manera detallada, las instalaciones y procesos de explotación, transporte, producción, transformación, uso de materiales y disposición de residuos, para establecer medidas preventivas y correctivas.

-Gestionar acciones y verificar el cumplimiento de los programas para la protección, defensa, restauración y prevención de accidentes.

-Promover un sistema de identificación de empresas y profesionales capacitados para la realización de auditorías ambientales.

-Promover, ordenar y asesorar la participación y responsabilidad de la sociedad, en las acciones que desarrolla la procuraduría en materia ecológica.

-Recibir, atender, investigar, canalizar y dar seguimiento ante las autoridades competentes, a las quejas y denuncias en materia ecológica y de protección al ambiente.

-Fomentar a través de los diversos medios de comunicación la conciencia ecológica.

Ahora bien el Manual de Organización General de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca nos señala también a su vez las responsabilidades, Competencia y Funciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y a la letra dice:

"La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene a su cargo el vigilar el cumplimiento de la normatividad relacionada con la prevención y control de la contaminación ambiental, flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, zona federal marítimo terrestre aéreas naturales, protegidas, así como atender las quejas y denuncias que sobre dichos problemas le presente la población. Y sus funciones son:

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestre, terrestres y acuáticas, pesca, zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y aéreas naturales protegidas.

-Atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas presentadas por la ciudadanía y los sectores públicos, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

-Salvaguardar los intereses de la población y brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente y los recursos competencia de la Secretaría.

-Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad

relacionada con el Medio Ambiente en los términos de los acuerdos de coordinación que a efecto se celebren.

-Realizar auditorías y peritajes ambientales respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos y compuestos, así como respecto a las actividades, que por su naturaleza constituyen un riesgo para el ambiente.

-Imponer las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

-Establecer la red nacional de laboratorios de análisis ambientales y coordinar su operación.

-Formular y conducir la política general de inspección y vigilancia de la normatividad ambiental y de los recursos naturales.

-Establecer y operar el centro de orientación para la atención de contingencias y emergencias ambientales.

-Elaborar los anteproyectos de disposiciones jurídicas que se realicen dentro de la competencia de la Procuraduría."

(48)

(48) Manual de Organización de la Secretaría de Medio Ambiente Recurso Naturales y Pesca, Diario Oficial de la Federación, 21 de Noviembre de 1997, pág. 30

3.3.3. ORGANISMO DE LA SOCIEDAD COMO PROTECTOR FEDERAL DEL MEDIO AMBIENTE.

Nuestro país se caracteriza por una inmensa riqueza natural base de una parte de la economía nacional, por lo que la sociedad mexicana debe conservar y restaurar dicha riqueza ya que constituye no solo un patrimonio mundial que debe respetarse y protegerse sino que tanto el gobierno Federal como la iniciativa privada deben financiar su conservación y legislar a favor de la protección de los recursos del país, evitando el crecimiento urbano desorganizado, aplicando modelos tecnológicos apropiados a la diversidad natural del país, y conservando la flora y fauna del país evitando de esta manera la extinción de especies y la sobreexplotación forestal. Sin embargo, y a pesar de la importancia que tiene en la sociedad mexicana la explotación de sus recursos naturales y la exportación de materias primas, la política ambiental mexicana tiene una historia de apenas poco más de dos décadas a pesar de que desde la Constitución de 1917, en su artículo 27, se asentaban las bases para su desarrollo, al condicionar la utilización de los recursos naturales al interés de la nación.

Es hasta los años setentas en que se crea la Subsecretaría de Protección al Ambiente, adscrita a la Subsecretaría de Salubridad y Asistencia, establecida en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación - - -

Ambiental, de 1971. En 1983 con las reformas al artículo 25 de la Constitución, se introdujo el concepto de cuidado del medio ambiente y se crea una Subsecretaría de Ecología dependiente de la SEDUE, modificandose la Ley anterior para convertirse en la Ley Federal de Protección al Ambiente.

En 1987 se reforman los artículos 27 y 73 de la Constitución, precisando las facultades de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada que tiendan a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y, por la otra, se facultó al Congreso de la Unión a fin de expedir leyes que propicien la coordinación entre los tres poderes de gobierno para atender problemas ambientales. Bajo estas reformas se promulgó y formuló los dos documentos más importantes en los últimos tiempos para la protección al medio ambiente que incluyen la participación de la sociedad en estos problemas mismos que fueron la Ley General de Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente en 1988 y el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, surgiendo en base a estos dos documentos el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ambos como organismos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social.

En 1994, con la Administración del Presidente Zedillo, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con el objeto de integrar funciones de protección ambiental y de recursos naturales que se encontraban dispersas en otras Secretarías, constituyéndose en una dependencia que integra todo lo relacionado con el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y de la protección ambiental, fusionándose a esta Secretaría las actividades de organismos desconcentrados de SEDESOL, como es la Procuraduría de Protección al Ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se crea por una necesidad social de proteger y conservar el medio ambiente de nuestro país, y por lo mismo, la participación organizada de la sociedad en la política ambiental. Para ello se requiere el establecimiento de una comunicación estrecha, entre la autoridad y la sociedad mexicana, proponiendo y discutiendo soluciones a problemas específicos en este ámbito, y en particular la PROFEPA tiene como uno de sus objetivos el de promover, ordenar y asesorar la participación y responsabilidad de la sociedad, en las acciones que desarrolla esta Institución, y el de fomentar la participación activa de la sociedad en el cuidado y la protección al ambiente, mediante el sistema de Denuncia Popular en materia ecológica.

Para ello, cuenta con módulos de atención al Público, tanto en la zona metropolitana de la Ciudad de México como en sus 31 Delegaciones Estatales.

En estos módulos, la sociedad en general, puede presentar de manera personal, telefónica o por correo sus denuncias, quejas o sugerencias sobre hechos, actos u omisiones que causen desequilibrio ecológico o daño al ambiente.

Podemos concluir, que todos los sectores de la sociedad, tienen una responsabilidad compartida de procurar un ambiente equilibrado, para que las futuras generaciones cuenten con el gran beneficio económico que significaría una buena producción, explotación de la gran riqueza de recursos naturales que existen en nuestro país.

3.3.4. ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

La estructura de la Procuraduría se encuentra establecida en el artículo 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y ésta, se constituye en las siguientes unidades administrativas:

Procurador

Subprocuraduría de Auditoría Ambiental

Subprocuraduría de Verificación Industrial

Subprocuraduría de Recursos Naturales

Direcciones Generales:

De Planeación y Coordinación

De Operaciones

De Emergencias Ambientales

De Asistencia Técnica Industrial

De Inspección Industrial

De Laboratorios

De Verificación al Ordenamiento Ecológico

De Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna
Silvestre

De Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y
Marinos

Jurídica

De Denuncias y Quejas

De Administración

De Contraloría Interna

De Coordinación de Delegaciones y

Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.

A) PROCURADOR

Las facultades que competen al Procurador Federal de
Protección al Ambiente, mismas que se establecen en el
artículo 62 de el Reglamento Interior de la Secretaría de
Medio Ambiente Recursos naturales y Pesca son:

-Observar que la dependencia a su cargo realice una buena aplicación de las disposiciones legales de prevención y control de la contaminación ambiental.

-La de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, los bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y con la pesca.

-Salvaguardar los intereses de la población en materia de ambiente y recursos naturales.

-El de conciliar los intereses de los particulares y las autoridades.

-El de elaborar y aplicar las normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.

En concreto las facultades de Procurador son el de vigilar el funcionamiento de todas las unidades que conforman la Procuraduría para que cada una realice correctamente sus correspondientes funciones que van desde recibir, investigar, y atender quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, hasta las de canalizar estas ante las autoridades competentes, brindar asesoría, emitir resoluciones, expedir recomendaciones y imponer sanciones, infracciones o medidas técnicas y de seguridad.

B) SUBPROCURADOR DE AUDITORIA AMBIENTAL

La problemática de desarrollo industrial en México, plantea la necesidad de implantar un control de los procesos productivos, con el fin de minimizar los efectos adversos sobre la población y el medio ambiente, causantes de su actividad.

Dichos procesos que se deben seguir para mantener el control adecuado durante la operación industrial, provocan que sus riesgos y efectos contaminantes sobre el aire, agua, suelo y salud humana, sean disminuidos, manteniendo el funcionamiento correcto de los mecanismos de seguridad industrial ante contingencias, así como condicionantes para la sana operación de las actividades industriales

En este sentido a partir de la necesidad de proteger y conservar el ambiente, sin afectar el desarrollo industrial del país, se vienen realizando cada vez con más frecuencia procedimientos de control y vigilancia de los procesos productivo, designándoseles comúnmente con el nombre de Auditoría Ambiental. Así, una Auditoría ambiental es "un examen metodológico de los procesos operativos de determinada industria, lo que involucra análisis, pruebas y confirmación de procedimientos y prácticas que llevan a la verificación del cumplimiento de requerimientos legales, políticas internas y prácticas aceptadas, con un enfoque de control,

que además permita dictaminar la aplicación de medidas preventivas o correctivas." (49)

Es indispensable realizar Auditorías Ambientales a prácticamente, toda la planta industrial del país, con el objetivo central de identificar, evaluar y controlar, aquellos procesos industriales que pudiesen estar operando bajo condiciones de riesgo o provocando contaminación al ambiente.

Los objetivos de las Auditoría Ambiental se establecen en los artículos 161 al 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente son:

-Revisar, identificar y regular la existencia, eficiencia y capacidad de las instalaciones y dispositivos con que cuentan las industrias pública y privada para el cumplimiento de la normatividad ambiental impuesta por las autoridades competentes.

-Revisar e identificar las medidas con que cuentan las empresas para evitar o disminuir los daños al ambiente, en el caso de un accidente.

-Revisar e identificar los sistemas de respuesta y la capacidad del personal para ejecutarlos, en caso de presentarse accidentes que puedan producir daños al ambiente.
(49) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Terminos de Referencia para Auditorías Ambientales, Secretaría de Desarrollo Social, Primera Edición, México, 1992, pág. 31

-Revisar, identificar y regular las operaciones y procesos industriales, comerciales y de servicios, incluyendo el transporte de materias primas y productos elaborados, que puedan causar daños al ambiente, por su peligrosidad o alta probabilidad de accidentes.

-Identificar y regular las acciones que sean necesarias para prevenir emergencias ambientales derivadas de actividades que por su naturaleza constituyan un riesgo para el ambiente.

-Revisar, identificar y determinar si se cuenta con recursos suficientes en las instalaciones para atención de emergencias, que pudieran responder a urgencias generadas por accidentes relacionados con la empresa auditada, en el área de influencia afectada por éstos.

-Cuantificar el tiempo y espacio los efectos al ambiente por posibles eventos accidentales de las actividades y procesos industriales, sistemas de transporte y de tratamiento o disposición de desechos, así como la posibilidad de ocurrencia de accidentes.

-Dictaminar, como resultado de la Auditoría, las medidas preventivas, o de control, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y capacitación que deberá realizar la empresa u organismo auditado, para prevenir la contaminación y atender emergencias ambientales.

Como se observa, la Auditoría consiste en realizar una revisión detallada de los procedimientos que aplica la industria para llevar a cabo su proceso productivo, en sus diferentes fases, identificando y verificando aquellos aspectos que por su importancia o peligrosidad puedan significar un riesgo o daño al ambiente.

Ahora los puntos que debe tocar una Auditoría Ambiental son:

- Visita de inspección.
- Recopilación de información general de la industria.
- Elaboración de una propuesta técnica-económica para la realización de la Auditoría.
- Verificación y evaluación del proceso industrial de producción, mediante la aplicación de cuestionarios técnicos y ambientales específicos, los cuales concentrarán toda la información relativa a la industria auditada. Estos cuestionarios serán uniformizados a fin de facilitar el manejo homogéneo y comparable de la información recopilada.
- En caso de que la industria auditada no cuente con información relativa a algún aspecto técnico o ambiental, ésta deberá ser evaluada mediante la toma de muestras o el procedimiento que corresponda, conforme a los lineamientos establecidos por la norma técnica ecológica o norma oficial mexicana correspondiente.

-El dictámen de la Auditoría deberá identificar, evaluar y regular las medidas preventivas y de control necesarias que deberá realizar la empresa u organismo auditado, para minimizar riesgos, prevenir y controlar la contaminación y atender emergencias ambientales.

El dictamen final de la Auditoría deberá incluir las conclusiones y recomendaciones pertinentes y suficientes para regularizar el proceso de producción industrial auditado, especificando las medidas de prevención y control que deberán implantarse para satisfacer los requerimientos legales y ambientales de operación. Esto es precisamente para cumplir su objetivo de control de los procesos productivos industriales, con el fin de disminuir los riesgos de problemas de salud dentro de la sociedad mexicana, así como los efectos adversos dentro del medio ambiente ocasionados por la explotación de este.

C) SUBPROCURADOR DE VERIFICACION INDUSTRIAL

La emisión de contaminantes al ambiente y la depredación de los recursos naturales implica un costo que es pagado por la sociedad en su conjunto, a través de la pérdida de la calidad de vida o de los mismos recursos naturales como la flora, la fauna, el suelo y el agua. En el pasado, casi nunca dichos costos eran cubiertos por los beneficiarios directos de los procesos productivos, o por los usuarios de los productos generados por dichos procesos. Es por esto que fué

creada una Subprocuraduría de Verificación Industrial que vigila el cumplimiento de las obligaciones por parte de los responsables de las empresas, las cuales son seleccionadas en función de sus efectos negativos para el ambiente.

La normatividad ambiental actual tiene el propósito de responsabilizar en forma directa a las empresas que son fuentes de contaminación y, en forma indirecta, a los consumidores de los productos o servicios generados por dichas fuentes.

Por lo tanto, el Subprocurador de Verificación Industrial, tiene como facultad el de cerciorarse que las fuentes de contaminación cumplan con sus obligaciones en lo que respecta al aire, manejo y disposición de residuos peligrosos y control de ruido.

Para cumplir con estas facultades el Subprocurador cuenta con programas a nivel nacional que constan en lo siguiente:

-"Inspección a las fuentes de contaminación, mediante el que se verifican los establecimientos industriales de competencia federal y las fuentes de generación de residuos peligrosos, y

-Verificación de los vehículos nuevos en planta, que tiene el propósito de asegurar que los vehículos, antes de salir de las plantas armadoras, cumplan con la normatividad

en cuanto a la calidad de sus emisiones de gases de combustión y ruido.

Ahora bien los Programas con los que el Subprocurador cumple sus facultades y que realiza la Subprocuraduría de Verificación Industrial, son los siguientes:

Verificación de Documentos. Consiste en localizar empresas que no se encuentran registradas ante la Secretaría, por medio de un barrido por zonas, con el fin de proceder a realizar una visita de inspección, en la cual solo se solicitan documentos del establecimiento (por ejemplo licencia de funcionamiento, inventario de emisiones, cédula básica de operación, etc.). Descubrimiento de nuevas empresas por medio de directorios. Se aboca a la tarea de descubrir nuevas empresas por medio de directorios industriales, tales como el de CANACINTRA, altas ante Hacienda, etc.

Vigilancia Aérea. Este programa se realiza cada año en temporada invernal (diciembre a marzo), por medio de un helicóptero de las instituciones de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México, se hace un recorrido en el Area Metropolitana y zona conurbada para detectar las industrias que tengan emisiones contaminantes. Una vez detectadas las industrias que tienen emisiones se proceden a realizar una visita de inspección.

Vencimiento de Plazos. En este programa una vez realizada la inspección y estipulado los plazos para la corrección de las irregularidades que presenta, cuando dichos plazos se vencen, se procede a realizar una nueva visita para verificar el cumplimiento de las medidas impuestas.

Atención a contingencias ambientales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Durante la temporada invernal ciertas empresas están comprometidas a disminuir sus niveles de producción cuando el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) rebasa los límites establecidos para una actividad normal (fases de contingencia ambiental). El programa consiste en verificar que esas empresas efectivamente disminuyan su nivel de producción.

Detención y retiro de la circulación a vehículos ostensiblemente contaminantes. El programa se opera en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en forma coordinada entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Gobierno del Distrito federal, el Gobierno del Estado de México y la SEMARNAP, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quien funge como institución coordinadora. El operativo consiste en la detención de vehículos que circulan en la vía pública y que emiten por el escape, ostensiblemente humo negro o azul, que es indicativo de que el estado mecánico del motor del vehículo es malo, y que sus emisiones se pueden encontrar por arriba de los - - -

niveles máximos permisibles que establecen las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes, y en caso de no cumplir con éstas, el vehículo es sancionado.

Revisión Jurídica. Cuando una empresa comprometida en un plan de contingencia ambiental, no permite el acceso al inspector por cualquier motivo, se reporta a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y se procede a realizar una visita de revisión jurídica la cual es una inspección más estricta.

Capacitación. Su objetivo es capacitar y actualizar al personal técnico de la PROFEPA, de Gobiernos Estatales y Municipales e instituciones de educación superior, en los aspectos relacionados con la inspección y vigilancia a las fuentes de contaminación ambiental.

D) SUBPROCURADOR DE RECURSOS NATURALES

El Subprocurador de Recursos Naturales tiene como facultades fortalecer los mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad; y

promover nuevos sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano y regional en aspectos como el del impacto ambiental cuidando que las obras o actividades públicas o privadas que afectan o puedan afectar negativamente al ambiente, y en particular los recursos naturales, cuenten con autorización y en su caso cumplan con las condiciones previstas en la misma. En materia ambiental, que el aprovechamiento de recursos forestales se realice con base en los programas de manejo autorizados, y conforme a la normatividad aplicable y que las importaciones de especies forestales, sus productos y subproductos, cumplan con la normatividad fitosanitaria establecida. Que se observen las declaratorias que establezcan áreas naturales protegidas. En el ámbito pesquero y acuícola tiene que cuidar que se cuente con concesión, permiso o autorización para la captura y aprovechamiento de especies pesqueras; o para la crianza, aprovechamiento y comercialización de especies procedentes de la acuicultura, y que se cumpla con las condicionantes establecidas en dicha concesión, permiso o autorización, que las embarcaciones, instalaciones, vehículos, equipos y artes de pesca para la captura, transporte, procesamiento y comercialización de productos pesqueros y de acuicultura, cumplan con las normas que los regulan y por último que se acredite la legal procedencia de los productos, subproductos pesqueros y acuícolas. "En materia de Flora y Fauna - - - - -

Silvestre cuida que el aprovechamiento, comercio o explotación de especies silvestres, sus productos y subproductos, se lleve a cabo conforme a la ley, que cuente con los permisos para la importación y exportación de especies silvestres protegidas, amenazadas o en peligro de extinción, y que se cumpla con las condicionantes establecidas en dichos permisos, cuida que se respeten las vedas temporales o permanentes, para que la captura, transporte y aprovechamiento de especies se lleve a cabo en los términos y condiciones establecidas en las normatividad y en los calendarios cinegético y de captura de especies canoras y de ornato vigentes." (50) En el aspecto de zona Federal Marítimo Terrestre cuida que las obras o actividades que se realicen en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar cuenten con concesión, permiso o autorización, y que el ocupante cumpla con las condiciones legales de dicho permiso, concesión o autorización.

En base a lo anterior podemos concluir que esta Subprocuraduría tiene ingerencia en aspectos tales como el del aprovechamiento de manera plena los recursos naturales, como condición básica para la superación de la pobreza y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de la

(50) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Subprocuraduría de Recursos Naturales, Guía de los Derechos y Obligaciones de Inspeccionado en materia de Recursos Naturales, México, 1998. pág. 13

reorientación de los patrones de consumo y un efectivo cumplimiento de las leyes.

E) DIRECCIONES GENERALES

Son catorce las Direcciones Generales que existen dentro de la Procuraduría de Protección al Ambiente, estas son:

La Dirección General de Planeación y Coordinación tendrá como atribuciones la de realizar evaluaciones tanto de profesionales como de empresas que pudieren realizar auditorías y peritajes ambientales, una vez aprobadas dichas empresas o profesionales la Dirección tendrá que mantener precisamente actualizado el sistema de identificación de dichos profesionales y empresas.

Así mismo planea y programa las auditorías que realiza la Procuraduría de acuerdo a las políticas y estrategias de la Secretaría.

La Dirección General de Operación, coordinará y realizará en su caso, por sí misma o a través de profesionales o empresas auditorías y peritajes ambientales a las empresas y entidades públicas y privadas, respecto a los sistemas de explotación, almacenamiento transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, compuestos, así como respecto a la realización de actividades que por su naturaleza constituyen

un riesgo para la población, sus bienes o el ambiente, así como las medidas y la capacidad de las empresas para prevenir o actuar en casos de contingencias y emergencias ambientales.

A su vez también emite las recomendaciones que resulten de las auditorías y peritajes ambientales que practique determinando las medidas preventivas y correctivas, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y programas que deberá realizar la empresa o entidad auditada, así como los plazos para su cumplimiento.

La Dirección General de Emergencias Ambientales tendrá como facultades las de orientar en caso de derrames, explosiones, incendios, liberaciones y fugas de productos químicos instrumentando planes de respuesta inmediata a emergencias y contingencias que ocurran con sustancias peligrosas, que puedan causar daño a la comunidad o al medio ambiente.

A su vez integra un directorio de profesiones y empresas especializadas en la atención de emergencias ambientales.

También emite recomendaciones para aplicar medidas preventivas, correctivas y de seguridad, para la atención de emergencias ambientales, de acuerdo con la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños actuales o potenciales a la población o al medio ambiente, derivados de contingencias o emergencias ambientales.

La Dirección General de Asistencia Técnica Industrial tiene como facultades las de formular y mantener actualizados los manuales de procedimientos que señalan la aplicación de los programas de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, a su vez también diseña, implanta y opera un sistema de información que permite mantener el conocimiento de la situación técnica-legal- administrativa que guardan todos y cada una de las industrias sujetas a verificación por parte de la Subprocuraduría de Inspección Industrial.

A su vez también propone conforme a la legislación aplicable los criterios técnicos para la determinación de las sanciones por infracciones a la normatividad ambiental, así como las medidas de control, restauración y compensación para subsanar las irregularidades detectada.

Por último elabora dictámenes en los que se establecen las medidas técnicas que serán consideradas en las resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia que emita la Dirección General de Inspección Industrial.

La Dirección General de Inspección Industrial tiene como facultades el de vigilar tanto el cumplimiento de la legislación, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas ambientales en la materia de inspección industrial, así como determinar las infracciones a las mismas, como

vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias derivadas de la legislación en materia de prevención y control de la contaminación e impacto ambientales, cuya vigilancia le corresponda.

Así mismo solicita ante las autoridades competentes la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos y licencias o concesiones cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico lo perturben significativamente, o contravengan las disposiciones jurídicas.

La Dirección General de Laboratorios tiene como facultades la de establecer y coordinar la operación de red nacional de laboratorios de análisis ambientales a cargo de la Procuraduría. Así mismo tiene ingerencia en la realización de análisis ambientales, para la emisión de los dictámenes respectivos, así mismo interviene en los diseños, adquisiciones e instalaciones de los equipos de laboratorios.

La Dirección General de Verificación al Ordenamiento Ecológico formula y conduce la política general de inspección y vigilancia referente al cumplimiento de la normatividad en materia de impacto ambiental, cuando afecten o comprometan el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, la

flora y fauna silvestre y acuática, o alguna de las zonas o recursos naturales competencia de la SEMARNAP.

Así mismo tiene a su cargo la vigilancia del efectivo cumplimiento de las medidas de prevención control, y restauración, señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias derivadas de la legislación sobre impacto ambiental, en aquellos casos en que se afecten o comprometan el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, la flora y fauna silvestre y acuáticas o algunas de zonas o recursos naturales competencia de la SEMARNAP.

También verifica el cumplimiento de los dictámenes de impacto ambiental relativos a obras públicas federales desarrollos turísticos federales, puentes, puertos y viaductos marítimos. A su vez promueve la participación de las autoridades federales, estatales y municipales y de los sectores social y privado, en la prevención y atención de las emergencias y contingencias ambientales, cuando se afecten o comprometan el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, la flora y fauna silvestre y acuática o alguna de las zonas o recursos naturales, sin perjuicio de las facultades que le corresponden a la Dirección General de Emergencia Ambiental.

Por último elabora dictámenes en los que se establecen las medidas técnicas que deberán ordenarse para efectos de cumplimiento de las condiciones autorizadas en materias de

ESTAS TESIS NO DEBE
SER EN
LA BIBLIOTECA
DE LA
SEMARNAP

impacto ambiental, o bien aquellas que resulten necesarias para la reparación de daños y restauración o mejoramiento de los ecosistemas.

La Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre tiene como facultad la de vigilar el cumplimiento de la legislación, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones relativas al establecimiento, uso y aprovechamiento de las áreas naturales protegidas, también promueve la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, centros de investigación, desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales, reservas de la flora y fauna, de caza y de programas en materia forestal.

La Dirección antes mencionada también vigila el cumplimiento de la legislación que regula los cambios de uso de suelo, y en la realización de las actividades productivas primarias de transformación o industriales que se lleven a cabo sobre recursos forestales y áreas naturales protegidas.

La Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marino, formula y conduce la política general de vigilancia en materia pesquera, de uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y de conservación y protección de los recursos de flora y fauna acuáticas.

"Tiene a su cargo también la vigilancia y la ejecución de las acciones de administración, protección y restauración que se dicten en materia de zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, así como el cumplimiento de las concesiones, permisos y asignaciones para el uso y aprovechamiento de playas y zonas federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas." (51)

A su vez también vigila el cumplimiento de la normatividad relativa a la protección, conservación y fomento de las especies de la flora y fauna acuática clasificadas como protegidas, en riesgo o en peligro de extinción o sujetas a una regulación especial.

Las Direcciones Generales de Inspección Industrial, de Verificación al Ordenamiento Ecológico, de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre, y de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos, son las que realizan la sustanciación del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia. Determinando por último las infracciones a las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables en materia ambiental, ordenando las medidas de seguridad que procedan, cuando existan riesgo inminente de

- - - - -
(51) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Subprocuraduría de Recursos Naturales, Guía del Usuario de Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, México, 1998, pág. 12.

desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública. Estas a través de las emisiones de acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento de inspección y vigilancia imponiendo las sanciones y medidas técnicas que en su caso procedan.

Son las Direcciones encargadas de la expedición de las credenciales conforme a las cuales se identifican los inspectores adscritos a las respectivas unidades administrativas.

La Dirección General Jurídica representa legalmente al Procurador y a las unidades administrativas de la Procuraduría en los procedimientos judiciales y administrativos en que se requiera su intervención.

Asesora a las unidades administrativas de la Procuraduría y establece los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la mismas.

Prepara para firma del Procurador las opiniones que sobre la legislación ambiental soliciten los particulares, otras dependencias del Gobierno Federal, así como de los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

Solicita de las unidades administrativas de la Procuraduría, ante las autoridades competentes, la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico o perturben significativamente el proceso ecológico, o por violaciones a la normatividad ambiental.

Coadyuva con las unidades administrativas competentes de la Procuraduría en la formulación de las recomendaciones que procedan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y autoridades municipales o resoluciones que emitan para el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia ecológica y de protección al ambiente.

A su vez también asesora a los particulares en la presentación de demandas civiles y denuncias penales para la protección y defensa de sus derechos, sus bienes o sus personas, cuando sufran un daño o menoscabo en su patrimonio, como consecuencia de la realización de conductas contrarias a la legislación ambiental.

Es la Dirección encargada de realizar las denuncias o querellas ante el Ministerio Público Federal por hechos u omisiones delictuosas en los que la Procuraduría resulte afectada, así como de los hechos u omisiones en que se - - -

presuma la comisión de delitos que afectan al ambiente o a los recursos naturales y otorgar el perdón legal.

También elabora y propone los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir los servidores públicos de la Procuraduría señalados como autoridades responsables, asimismo los escritos de demandas o contestación según proceda en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad intervenir cuando la Procuraduría tenga carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo, así como formular, en general, todas las promociones que a dichos juicios se refieran.

Entre sus principales facultades esta la de sustanciar los procedimientos administrativos y, en general, todos los recursos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos cuya aplicación corresponda a la Procuraduría, recibiendo y desahogando pruebas y alegatos y, en su caso, proponer la resolución que proceda al superior jerárquico.

La Dirección General de Denuncia y Quejas Asesora a la ciudadanía y a los diversos grupos de la sociedad en lo relativo a la protección y defensa del ambiente.

Así mismo es la Dirección encargada de recibir atender, investigar y en su caso, canalizar ante las autoridades - - -

competentes, en caso de que no sea competencia de la Procuraduría, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los representantes de los sectores público, social y privado, en materia ecológica y de protección al ambiente.

Una vez recibida la denuncia o queja, tramita y da seguimiento ante las autoridades competentes, de las irregularidades que afecten al equilibrio ecológico, o en el caso en que sea competencia de la Procuraduría solicita intervención de las unidades administrativas competentes para la realización de inspecciones y dictámenes para resolver dichas quejas y denuncias.

A través de esta Dirección se Promueve y desarrollan acciones de información, difusión y orientación para el cumplimiento de la normatividad ambiental, dirigida a los diversos sectores de la sociedad, misma que es necesaria para que sean denunciados los daños que puedan causarse a el medio ambiente.

La Dirección General de Administración le corresponde establecer, operar y controlar los sistemas, procedimientos y servicios técnicos, administrativos presupuestales y contables para el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de informática que requieran la Procuraduría y sus unidades administrativas, de conformidad

con los criterios, lineamientos y normas que se formulen en las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

Interviene en la propuesta de personal y en su caso, en la selección, nombramiento, contratación y reubicación del mismo. Tramitando los nombramientos, contrataciones, promociones, transferencias, reubicaciones, comisiones, suspensiones, licencias, permisos y bajas del personal de la Procuraduría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con las normas, criterios y lineamientos que determine la Oficialía Mayor de la SEMARNAP.

A la Dirección General de Coordinación de Delegaciones, en el ámbito de competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le corresponden precisamente el coordinar en los términos que acuerde el Procurador, las acciones operativas de la Procuraduría en las entidades federativas, a través de sus delegaciones, coadyuvando con la Dirección General de Administración en la formulación y actualización de los manuales de organización de las delegaciones, y proponiendo al Procurador las modificaciones a la estructura y funcionamiento de las delegaciones coordinando su estudio, diseño y aplicación con la Dirección General de Administración.

Así mismo fija criterios y lineamientos con base en las políticas que determine el Procurador, para una adecuada coordinación de las delegaciones con las representaciones federales en los Estados, así como con las autoridades estatales y municipales y con las organizaciones sociales y privadas.

F) DELEGACIONES DE LA PROCURADURIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Para ejercer las atribuciones establecidas en el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se constituyen a partir del mes de septiembre de 1992 a marzo de 1993 las Delegaciones como Organos Ejecutores de los programas proyectos y acciones de la PROFEPA, por lo que su operación es relativamente reciente. A la fecha se cuenta con Delegaciones en las 31 Entidades federativas.

En algunos Estados, por la dimensión territorial y por la magnitud de las tareas que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente debe atender, se han habilitado oficinas auxiliares de las Delegaciones.

Las Delegaciones tienen una estructura, orgánica autorizada en la forma siguiente: Delegado, Subdelegados, técnicos, secretarías, choferes, auxiliares administrativos.

Así mismo el Delegado de la Procuraduría en las entidades federativas, tendrá la representación de la dependencia para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en su respectiva circunscripción. Teniendo cuidado en que las Delegaciones conserven una vinculación no solo administrativa sino verdaderamente institucional con las normas y criterios emanados de las Oficinas Centrales, de manera que al mismo tiempo que guardan una relación de armonía y respeto con los Gobiernos de los Estados y Municipios lo tienen con los diversos sectores de la sociedad y con otras autoridades Federales y Empresas Paraestatales.

Corresponde a las delegaciones de la Procuraduría la elaboración de diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Procuraduría.

Así mismo proporciona a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, que lo soliciten, asesoría apoyo técnico en las materias competencia de la Procuraduría.

Las Delegaciones a su vez son las encargadas de recibir, atender, investigar y, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los representantes de los sectores público, social y privado, en las materias competencia de la Procuraduría, sustanciando el procedimiento administrativo de

inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho y realizando auditorías y peritajes ambientales, y una vez terminado este, emite los acuerdos y resoluciones correspondientes a dicho procedimiento, imponiendo las sanciones y medidas técnicas, que en su caso y de considerarlo pertinente, solicita ante las autoridades competentes, la revocación, modificación, suspensión, o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico, lo perturben significativamente, o contravengan las disposiciones jurídicas aplicables.

Como se desprende del desarrollo del presente capítulo, así como de los capítulos antes expuestos, los materiales contaminantes que se arrojan a la naturaleza y que han alterado su recuperación, así como la depredación de áreas boscosas en nuestro país y la extinción de especies animales y vegetales han provocado, que las autoridades a través del derecho regule la relación entre sociedad y ambiente mediante organismo como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que entre sus funciones no únicamente se encuentra como ya hemos observado, la de orientar, informar y asesorar a la población respecto a los objetivos, tareas y acciones de preservación, restauración y conservación del ambiente, sino también recibe, investiga, atiende y en su caso canaliza ante

las autoridades competentes las quejas y denuncias de la ciudadanía, sectores público, social y privado por el incumplimiento de la legislación ecológica; por lo que es tan importante su función dentro de la sociedad.

CAPITULO IV

4.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

4.1.1. SITUACION JURIDICA DE LA PROCURADURIA DE PROTECCION AL AMBIENTE.

La protección al medio ambiente se encuentra establecido en nuestra ley suprema, por lo que para el desarrollo de este tema, comenzaremos por destacar que el orden jerárquico normativo en México se encuentra establecido en el artículo 133 Constitucional que a la letra dice:

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

Quando en alguna Constitución o Ley de algún Estado, se encuentre incluida disposición en contrario de la Constitución, Leyes y Tratados Federales, los jueces de las entidades federativas deberán hacer predominar la norma de la Constitución General sobre las reglas locales. Es decir no puede haber alguna ley, o cualquier acto de autoridad sea - -

cual sea su nivel o naturaleza, que esté por encima de la Constitución, y es más, nadie puede ir en contra de esta.

A mayor abundamiento Eduardo García Maynez nos muestra en el cuadro siguiente el orden jerárquico de las normas:(48)

DERECHO FEDERAL

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| 1.- Constitución Federal | 2.-Leyes Federales y Tratados |
|--------------------------|-------------------------------|

DERECHO LOCAL

- | | |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1.- Leyes ordinarias | Constituciones locales |
| 2.- Leyes reglamentarias | Leyes ordinarias |
| 3.- Normas individualizadas | Leyes reglamentarias |
| | Leyes municipales |
| | Normas individualizadas |

AMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:

Distrito Federal

AMBITO ESPACIAL DE
VIGENCIA:

Estados Federados

(52) GARCIA, Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. Cit, pág. 88.

Para Miguel Villoro Toranzo el orden jerárquico normativo en México se divide en los siguientes grados:

"1) Normas fundamentales, contenidas en la "ley primaria" o Constitución de la Nación.

2) Normas secundarias, contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso.

3) Normas reglamentarias, contenidas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en sus casos, por las Secretarías y Departamentos de Estado.

4) Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares." (53)

Ahora bien por lo que hace a nuestro tema de Medio Ambiente, la Contitución lo regula en varios de sus artículos que a continuación analizaremos, el artículo 25 de la Constitución Mexicana establece: las obligaciones generales del gobierno de promover en las empresas de los sectores público y privado los criterios de equidad social y productividad. Así como por razones de interés público, regular la forma estructural de tales empresas y la forma de uso que den a los recursos naturales, a fin de conservar tales recursos y el medio ambiente.

(53) VILLORO, Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Décima segunda edición, Edit. Porrúa, México, 1996, pag. 301.

El artículo 26 establece que: es responsabilidad del Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que asegure un crecimiento económico dinámico, permanente y equitativo. Por lo que el estado expide un plan nacional de desarrollo que incluya una sección dedicada a la protección del ambiente, que se debe incorporar en todos los programas de la Administración Pública Federal. Este artículo, considera como una prioridad nacional, los problemas de la contaminación ambiental y los problemas económicos derivados de la explotación de los recursos naturales.

El artículo 27 estipula que corresponde originariamente a la Nación la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites del territorio nacional. En la base constitucional fundamental que faculta al gobierno federal a imponer límites a los derechos de propiedad por causas de interés Público, incluida la protección del ambiente.

Asimismo, el artículo 27 concede a la Nación autoridad para regular la explotación y el uso de los elementos naturales, entendiéndose por estos últimos "los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados, sin la inducción del hombre," (54) lo

(54) Glosario de Términos, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción ambiental y Participación Comunitaria, México, 1987, pág. 63.

anterior, lo contempla con el fin de lograr un beneficio social incluyendo su conservación, y con esto, lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Agregando que la nación debe establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad.

A su vez el artículo 27 define como recursos naturales: cualquier componente del medio ambiente que puede ser utilizado por un organismo sobre los que la Nación Mexicana tiene un dominio directo, incluidos los minerales y las sustancias cuya naturaleza sea distinta de los componentes del suelo, así como metales, piedras preciosas, sales y petróleo. La propiedad estatal de las aguas nacionales y los recursos naturales es inalienable e imprescriptible; sin embargo, los particulares podrán explotar algunos recursos por medio de una concesión otorgada por el Estado. Se reservan exclusivamente al Estado otros recursos y actividades relacionadas con la industria del petróleo, electricidad y nucleares.

El artículo 27, párrafo segundo, otorga a la Nación la facultad de establecer reservas nacionales, estas son "regiones establecidas para la conservación y utilización

bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales en las cuales se da a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas las reservas." (55)

El artículo 73 contiene una extensa enumeración de las facultades del Congreso de la Unión, incluyendo el poder de expedir leyes destinadas a proteger el ambiente. En 1971 se reformó la fracción XVI de la Constitución Mexicana para incorporar los conceptos de prevención y control de la contaminación. En agosto de 1987, junto con el artículo 27 de la Constitución, se reformó el artículo 73 fracción XXIX-G a fin de dar al Congreso facultad para "expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

El artículo 115 de la Constitución Mexicana, otorga algunas facultades a las autoridades municipales, incluyendo las relacionadas con las siguientes materias: salubridad pública general, zonificación y planes de desarrollo urbano

(55) Glosario de Términos, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, México, 1997, pág. 293.

municipal, administración de reservas territoriales y reservas ecológicas, administración de uso de suelo, así como licencias y permisos de construcción.

El artículo 122 fracción VI G autoriza a la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal, crear reglamentos ecológicos, establecer reservas naturales y proteger el ambiente.

El 28 de diciembre de 1994 se reorganizó de manera radical la estructura administrativa de la autoridad federal en materia ambiental mediante nuevas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, mismas que crearon una autoridad centralizada, llamada Secretaría de Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le transfirieron funciones ambientales realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social incluido el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por lo que posteriormente se elaboró el reglamento Interior de la propia Secretaría publicado el 8 de julio en el Diario Oficial de la Federación y en el que se señalan las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como organismo desconcentrado de dicha Seretaría.

La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca se integra en tres subsecretarías: Pesca, Planeación del Desarrollo Regional Sustentable, y Recursos Naturales, la cual incluirá aspectos forestales, zonas federales y conservación del suelo.

Incluye tres entidades descentralizadas: El Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional de Agua (CNA).

La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca la integran tres institutos de investigación el Instituto Mexicano de Tecnología en Aguas (IMTA), el Instituto Nacional de Pesca (INP) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales.

Asimismo, existen diversas unidades internas en la Secretaría: la Coordinación de Delegaciones Federales; la Coordinación de Asuntos Internacionales; Asuntos Jurídicos, Análisis Económico y Social, y Comunicación Social. Por último se encuentra la Comisión Nacional para el Reconocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

4.1.2. LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE, ORGANO CONSIDERADO FORMALMENTE DESCONCENTRADO.

Antes de analizar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, comenzaremos por dar un concepto de Administración Pública según el Doctor Miguel Acosta Romero: es "la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos." (56)

Ahora bien, la Administración Pública como elemento del Estado, necesita organizarse para realizar sus funciones de manera eficaz, para ello se encuentran divididas tradicionalmente en cuatro formas que son:

(56) ACOSTA, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Novena Edición, México 1990 pág. 108.

- Centralización
- Desconcentración (como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente).
- Descentralización.
- Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Las características particulares de cada una de las formas en que se divide la Administración Pública, y con estas veremos sus diferencias:

CENTRALIZACION:

- Son Unidades u Organos de Administración Pública que se ordenan bajo un orden jerárquico.
- Este orden jerárquico parte del Presidente de la República.
- Tiene como objetivo unificar decisiones, mando, acciones y ejecución.

DESCONCENTRACION:

- Organo inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- Puede contar o no con patrimonio propio.
- Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION:

- Organo que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- Siempre tiene patrimonio propio.
- Posee facultades más autónomas.

SOCIEDADES MERCANTILES:

-El Estado es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa.

-La intervención que pudieran tener los particulares resulta poco significativo para la sociedad.

-El objeto de estas sociedades pueden ser, el prestar un servicio, producir bienes, Administrar bienes del Estado.

EMPRESAS DEL ESTADO:

-El Estado aporta los elementos de capital, organización y regule el elemento trabajo.

-La empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

-La empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado.

Al referirnos a la Procuracuría Federal de Protección al Ambiente como un órgano desconcentrado de la Administración Pública, que depende de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca; con el objeto precisamente de agilizar las actividades de ese órgano superior, descongestionando su actividad, y por lo tanto existiendo una relación más cercana con la sociedad y su problemática.

Ahora bien el concepto de Desconcentración del Doctor Miguel Acosta Romero "es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior." (57)

Al respecto Andrés Serra Rojas nos dice que desconcentración Administrativa es "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de su competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión , ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."(58)

La base legal de los órganos desconcentrados se encuentran en el artículo 17 del la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que

(57) ACOSTA, Romero Miguel, Teoría General, Op. Cit., pág. 183.

(58) SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo 1, Editorial Porrúa, Décima Quinta Edición, México, 1992, pág. 517.

les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

El decreto Presidencial de 17 de abril de 1979, publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1979, en su artículo octavo, establece lo siguiente: "Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades."

Por último ennumeraremos las características de los órganos desconcentrados según el Doctor Miguel Acosta Romero:

- "a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro.
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica haya que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia." (59)

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado subordinado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca a la cual se le asigna una determinada competencia, que es la aplicación de las leyes, reglamentos sobre el medio ambiente, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin romper vínculos jerárquicos con la SEMARNAP.

4.1.3 FACULTADES DISCIPLINARIAS.

Una vez que el área competente de la Procuraduría General de Protección al Ambiente; ya sea la Subprocuraduría de Verificación Industrial, Subprocuraduría de Auditoria - - -

(59) ACOSTA, Romero Miguel, Op. Cit., pág. 183.

Ambiental, o Subprocuraduría de Recursos Naturales realizan su respectiva inspección y vigilancia, remite sus actuaciones y si encuentra la existencia de contravención a la normatividad ambiental, emiten una resolución, que puede imponer sanciones que van desde medidas de seguridad que se encuentran reguladas en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que a la letra establece:

Artículo 170.- Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterior grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material

genético, recursos forestales, además de los bienes; vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este Artículo.

El otro tipo de sanciones que aplica la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente son administrativas en el caso de violaciones a la ley, reglamentos y disposiciones en materia ambiental y se encuentran en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Artículo 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

I.- Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

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

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

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

c) Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

III.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

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

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

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción 1 de este Artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podría ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que infrinjan un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

Para la imposición de las sanciones antes mencionadas se establece en el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que se tomará en cuenta:

- I.- La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguiente criterios: impacto en la salud pública; generación de desequilibrio ecológico; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad; y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;
- II.- Las condiciones económicas del infractor;
- III.- La reincidencia, si la hubiere;
- IV.- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutivas de la infracción, y
- V.- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá . .

considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley y la autoridad justifique plenamente su decisión.

4.1.4 PROCEDIMIENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

Las denuncias y quejas ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueden ser presentadas por cualquier persona de manera personal, telefónica o por correo, siempre que se traten de hechos, actos u omisiones que causen desequilibrio ecológico. La denuncia por escrito deberá reunir ciertos requisitos establecidos en el artículo 190 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Artículo 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

I.- El nombre o razón social, domicilio, telefónico si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

II.- Los actos, hechos u omisiones denunciados;

III.- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y

IV.- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

El segundo párrafo del artículo antes mencionado nos indica el procedimiento a seguir en el caso de formular la denuncia por vía telefónica y nos indica en este caso que: El servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

Esta acta circunstanciada a la que hace referencia la Ley se realiza en los módulos de atención al público en el Distrito Federal o en las 31 Delegaciones Estatales de la PROFEPA la cual contiene nombre, domicilio y teléfono del denunciante, una síntesis de los actos, hechos u omisiones denunciados, los datos que permitan la localización de la - -

fuentes contaminantes y las pruebas que puedan ofrecer y como nos señala el artículo citado será ratificada la denuncia en un término de 3 días hábiles siguientes.

Una vez recibida la denuncia se lleva a cabo un acuerdo de calificación la Dirección General de Denuncias y Quejas que puede versar en lo siguiente:

-La no admisión por incompetencia de la PROFEPA.

-No Admisión por improcedente o infundada.

-Por Acumulación, esto es, en el caso de recibir dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, por lo que se acordará la acumulación en un solo expediente (Art. 191 LGEEPA).

-Admisión por procedencia de la denuncia al imputarse a persona o personas, hechos, actos u omisiones en que hubieren incurrido en contravención de la normatividad ambiental federal, y cuya competencia de atención es directa a la PROFEPA. Por lo que en este caso se turna al área competente de la PROFEPA.

-Admisión por procedencia de la denuncia al imputarse a persona o personas, hechos, actos u omisiones en que hubiere incurrido en contravención de la normatividad ambiental federal, y cuya competencia de atención corresponde a otras autoridades federales y en este caso será turnada al área competente de la autoridad federal.

-Admisión por procedencia de la denuncia por tratarse de hechos, actos u omisiones en que hubieren incurrido

autoridades federales o locales en contravención de la normatividad ambiental de competencia federal. En este caso se notificará a las autoridades federales o locales a las cuales se imputan los hechos actos u omisiones denunciados para que presenten un informe, pruebas y documentos que a su derecho convenga, en un plazo de 15 días. (art. 192 LGEEPA). Y se solicita al área competente de la PROFEPA que efectúe las diligencias necesarias para que determina la existencia de esos actos hechos u omisiones constitutivas de esa denuncia.

-Admisión de la denuncia al tratarse de hechos actos u omisiones en que supuestamente hayan incurrido autoridades federales o locales coantraviniendo la normatividad ambiental de competencia local, pero que por su naturaleza puedan afectar gravemente al ambiente, en este caso, se notificara a la autoridad federal o local a la cual se imputan los hechos, actos u omisiones denunciados y, de igual forma que la anterior, se solicitará al área competente de la PROFEPA, efectúe las diligencia necesarias para determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivas de la denuncia.

CAPITULO V

LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE Y SU
IMPACTO EN LA SOCIEDAD.

Ante la crisis ambiental que vive el mundo, se hace más evidente, la necesidad de la participación de los distintos sectores de la sociedad en la solución y prevención de los problemas, así como en la protección y conservación de nuestro patrimonio natural. Es por esto, que entre las facultades que lleva a cabo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se encuentra el de fomentar la participación activa de la sociedad en el cuidado y la protección al ambiente, mediante el Sistema de Denuncia Popular en materia ecológica, consistente precisamente según el artículo 189 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en la "denuncia de todo hecho acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico." A través de sus módulos de atención al público, tanto en la zona Metropolitana de la Ciudad de México, como en sus treinta y un Delegaciones Estatales. En estos módulos, la población en general puede presentar de manera personal, telefónica o por correo sus denuncias, - - -

quejas o sugerencias sobre hechos, actos u omisiones que causen desequilibrio ecológico, como por ejemplo la contaminación que afecte al ambiente o provoque el desequilibrio ecológico en aire, agua, suelo, flora y fauna silvestre, acuática y terrenos, zona federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al Mar, de las 9:00 a las 21:00 horas de lunes a viernes. Al presentar la denuncia se proporciona: nombre, domicilio y teléfono, se manifiestan los actos, hechos u omisiones que puedan ser violatorios de la legislación ambiental, los datos que permitan la localización de la fuente contaminante y las pruebas que puedan ofrecer, una vez realizado esto, se envía al área competente de la Procuraduría General de Protección al ambiente, o en su caso si no son de su competencia se hace del conocimiento de la autoridad correspondiente y de ser necesario, se denuncia ante el Ministerio Público Federal, en el caso de que se trate de algún delito en materia ecológica. Una vez que el área competente de la Procuraduría Federal de Protección al ambiente; ya sea la Subprocuraduría de Verificación Industrial, Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, o Subprocuraduría de Recursos Naturales, realiza su respectiva Inspección y Vigilancia, si encuentra contravenciones a la normatividad ambiental, la Procuraduría emite una resolución, que puede imponer sanciones que pueden ir de una clausura temporal o parcial, aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o - - -

subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, etc. hasta arrestos administrativos.

Pero a su vez lleva a cabo acciones de Educación Ambiental, en virtud de que los organismos internacionales comenzaron a plantear la necesidad de esta, como estrategia que posibilita la toma de conciencia individual y colectiva del problema. Los de mayor importancia fueron:

1965: en el Reino Unido se crea el "Concilio de la Educación Ambiental", organismos coordinador que se encarga de establecer políticas tendientes a buscar una respuesta al problema ambiental.

1966: En Lucerna, Suiza se realiza el Primer Congreso o Reunión supervisada por la ONU, donde se tratan temas de esta índole. En este momento la ONU, pasa a ser el principal impulsor de los programas de esta línea.

1969: En la Universidad de Tour, Francia se crea el Consejo para la planificación de las Acciones que regulan a la Educación Ambiental.

1970: El Gobierno Frances formula el Programa de las Cien Medidas en el que se pretende que la población participe en la protección al ambiente.

1971: El gobierno Mexicano formula la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, donde se hace hincapié en dar a conocer el problema ecológico en la población infantil y juvenil.

1972: En Estocolmo, Suecia se lleva a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, antecedida por varias reuniones preliminares. En ella se remarcó la necesidad de educar ecológicamente a las nuevas generaciones y a los adultos, atendiendo principalmente a los sectores menos privilegiados, haciéndolos conscientes y responsables en la protección al ambiente.

1975: La UNESCO emprende una encuesta sobre las necesidades y prioridades en materia de Educación Ambiental, donde intervienen cerca del 80% de los estados miembros, México es uno de ellos y organiza un Seminario Internacional sobre Educación Ambiental en Belgrado, con reuniones regionales y subregionales en África, Estados Arabes, Asia, Europa y América Latina. Además convoca el Programa de Educación Ambiental con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

1976: se lleva a cabo la 19a. Reunión de la Conferencia General de la UNESCO Nairobi, Kenia y marca el punto culminante de la primera fase del Programa Internacional de Educación Ambiental.

1977: en Tbilisi, URSS se efectúa la primera Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental, convocada por la UNESCO, donde se desarrolla un programa llamado Plan a Mediano Plazo cubriendo el periodo 1977-1982.

Los estados miembros de la UNESCO; realizaron esfuerzos para fomentar la Educación Ambiental poniendo atención en: la

inserción de temas ambientales en la enseñanza de todos los niveles de educación, la formación de personas en todos niveles de la educación, formación de personal especializado en los problemas ambientales, la preparación de material didáctico y el establecimiento de un marco institucional y legal.

La conceptualización de Educación Ambiental, ha ido evolucionando con la idea de dar un enfoque más integral, producto de un análisis más completo de la problemática ambiental; por lo que a continuación citaremos los siguiente conceptos al respecto, en la conferencia de Tbilisi, URSS , organizada por la UNESCO establece que la Educación Ambiental consiste en "Fomentar una ciudadanía consciente, e interesada en el medio ambiente total y sus problemas asociados, y que tenga el conocimiento, las actitudes, las motivaciones, el compromiso y las aptitudes para trabajar en forma individual y colectiva hacia la solución de los problemas actuales y la prevención de otros nuevos." (60)

Otra definición de Educación Ambiental que podemos considerar, es la que la entiende como: "un proceso por medio del cual el individuo adquiere conocimientos, interioriza

(60) UNESCO, Módulo Educativo sobre Problemas Ambientales en las Ciudades, Serie Educación Ambiental, Publicación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1990. pág. 6.

actitudes y desarrolla habilidades; así como que le permitan modificar la conducta individual y colectiva, también crear hábitos en relación al ambiente en el que se desenvuelve."
(61)

Por lo que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha tomado acciones de participación social, desde su creación en 1992; en una primera etapa actualizando el Programa Nacional de Protección al Ambiente 1990-1994, encaminada a valorar las acciones de participación social y dándole prioridad a la atención de las quejas y denuncias hechas por la sociedad en todo lo relacionado a problemas ambientales que ya analizamos; y en una segunda etapa, se inició la producción de material visual para la concientización de la sociedad civil sobre su corresponsabilidad en el mejoramiento del ambiente, destacando la formulación de los criterios que sirvan de guía rectora a los trabajos de participación social agrupados en seis capítulos:

- "a) Fortalecimiento de las políticas nacionales.
- b) Vigencia y respeto al derecho ecológico.

(61) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, La Comunicación para la Educación Ambiental, México, 1998. pág. 11.

c) Creación de la conciencia de corresponsabilidad de los diferentes sectores de la sociedad y de sus instituciones en la preservación del equilibrio ecológico.

d) Atención efectiva a las quejas y denuncias populares.

e) Fomento y reconocimiento a las acciones espontáneas de la sociedad para el mejoramiento del ambiente.

f) Concertación de programas y compromisos de trabajo para la preservación del equilibrio ecológico."(62)

A partir de estos criterios, se desarrollan las actividades a través de dos ámbitos de acción que se consideran trascendentes para que la Procuraduría cumpla con sus atribuciones en materia de participación social: acciones de educación no formal en el ámbito extraescolar, incidiendo en los educandos, profesores y padres de familia; acciones de capacitación y de prevención en la industria, a través del establecimiento de un promotor ecológico en las respectivas comisiones mixtas de seguridad e higiene de cada empresa.

Esta educación no formal, tiene como fin involucrar directamente a la población tanto escolarizada como no escolarizada de todas las edades, en actividades y compromisos, con una doble función concientizar y capacitar.

(62) H. Cámara de Diputados, Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Reunión de Análisis, Publicado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 1996, pág. 15

Pretendiendo generar actitudes responsables ante el medio ambiente en los distintos sectores y grupos de la población.

En este sentido, podemos decir que la educación ambiental debe estar ligada estrechamente a las necesidades y intereses que tiene cada comunidad de nuestro país. Por lo que se tiene que partir, primeramente, de una identificación de los problemas ambientales de cada comunidad o incluso de cada Ciudad para poder poner soluciones. Para esto es necesario a su vez incrementar actividades educativas para analizar y discutir los problemas ambientales; esto, mediante la formación y capacitación de un mayor número de personas especializadas en problemas ambientales, que puedan, no solamente plantear cuales problemas ambientales tiene una comunidad, sino también, conocer sus causas, y proponer acciones y soluciones a esos problemas.

La importancia de generar una mayor cultura ecológica a través de organismos como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, consiste en transformar las relaciones del hombre con la naturaleza; esta cultura se entiende como la toma de conciencia de los diferentes grupos sociales que adquieren responsabilidad del cuidado del ambiente y de esta forma la cultura ecológica se ubique en el área de las formaciones ideológicas, constituyendo una multiplicidad de expresiones, profundamente articuladas con los estilos específicos de vida en los que se desenvuelven los grupos sociales en su relación con el ambiente.

Ahora bien, también es importante incrementar la información que se proporciona, mediante medios masivos de comunicación por lo que respecta a problemas ambientales, ya que estos juegan un papel muy importante, al ejercer una gran influencia, en la formación de la opinión pública y la acción de los ciudadanos, esto con el fin de tratar de establecer una relación más estrecha entre los expertos en las cuestiones ambientales de organismos gubernamentales, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con los medios masivos de comunicación, para que la sociedad en general cuente con información de manera más constante, actualizada, eficaz y verídica, para llegar con esto a soluciones más reales. Ya que en los últimos años se puede apreciar un creciente interés en el aspecto ecológico, por parte de los medios masivos de comunicación, más como una noticia, que como un recurso de tipo educativo.

Por lo que en los diferentes programas que se transmiten por televisión, en su generalidad no existe claridad en lo relacionado con los conceptos básicos de ecología y se manejan algunos términos en forma de sinónimos como son el medio ambiente, ecología, etc. De manera indiscriminada, existiendo problemas a los que se recurre y se les da más importancia que a otros, como es el caso de la contaminación producida por automotores y se ubica en seguida en el contexto urbano, sin ver los que en grandes dimensiones afectan al medio como lo es la erosión.

En fin, en la actualidad se puede apreciar que la mayoría de las personas, no reciben programas cuya finalidad tenga el educar en el aspecto ecológico, donde se cuestione los modos de utilización de los recursos naturales y se les de la importancia que requiere a la educación ambiental.

Ahora bien en la actualidad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realiza conferencias, seminarios, cursos de educación ecológica, talleres ambientales infantiles, además se elaboran, editan y distribuyen materiales impresos informativos como folletos, carteles, trípticos, cartillas, manuales, cuadernillos y materiales audiovisuales que ayudan a establecer y fomentar la conciencia ecológica.

Para estos seminarios y talleres que mencionamos de educación ambiental no formal, se diseñaron y aplicaron 13 guiones temáticos, dirigidos a grupos de las siguientes organizaciones: Hospital Pediátrico Xochimilco, Sindicato mexicano de electricistas, UNAM, Sindicato de trabajadores del IMSS, Colegio Nacional de Enfermeras, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, VITRO, DUPONT, Benemérita Escuela Nacional de Maestros, Comisión Nacional del Deporte, etc.

Los temas de estos talleres y seminarios se centraron en las principales atribuciones de esta Procuraduría, aspectos generales de la problemática ambiental del país, marco jurídico que regula la participación social y de quejas, consideraciones generales y específicas que alienten sus . .

propias conductas de participación comunitaria en pro del cuidado del ambiente.

Destacando los talleres ambientales, los cursos de promotoría ambiental, así como la capacitación y asesoría técnica para el cuidado y mantenimiento de áreas verdes; a su vez se llevaron a cabo cursos de actualización e intercambio de experiencias con grupos de la población civil e instituciones de enseñanza, en el Centro de Formación Ambiental de Recursos Bióticos del Parque Nacional de los Remedios Estado de México.

Asimismo, en coordinación con el personal de las delegaciones de la Procuraduría en los estados de México y Michoacán, se impartió un curso de capacitación para el personal que atiende los módulos de información instalados en el Santuario de la Mariposa Monarca, también se llevó a cabo un curso-taller para la formación de cuadros técnicos profesionales del Programa de Fortalecimiento del Sistema de atención a la Denuncia Popular en la Frontera Norte, en las ciudades de Tijuana, B.C. y Juárez Chihuahua. Por último se realizó un curso de capacitación a técnicos ambientales para el Programa de brigadas de Capacitación, en Materia de Protección Ambiental en la Frontera Norte, el cual se impartió en las instalaciones de las oficinas centrales de la Procuraduría, y está dirigido a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de las empresas maquiladoras fronterizas.

Cabe destacar la creación de los comités para el mejoramiento ambiental en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal; la participación en el Programa de Protección a la Mariposa Monarca, conjuntamente con los gobiernos de los estados de México y Michoacán, y las acciones que, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, se efectuaron para atender la petición de las presidencias municipales de los estados de Chihuahua, Durango, Morelos y Zacatecas, de proporcionar capacitación para la gestión ambiental municipal.

A mayor abundamiento citaremos los objetivos para lograr la participación consciente de la población para armonizar la relación hombre-naturaleza los cuales son:

- Dar a conocer las verdaderas causas y efectos de los principales problemas ambientales.

- Informar acerca de los programas y acciones que lleva a cabo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

- Provocar que los diferentes sectores sociales y los individuos mismos, reconozcan su papel ante el ambiente.

- Generar conciencia con carácter preventivo, sobre la necesidad de hacer algo en favor de las condiciones de deterioro del ambiente.

- Promover la organización comunitaria, con el fin de estimular su participación en acciones específicas, tendientes a mejorar el medio en el cual se desenvuelvan.

-Ser vehículo de concientización y de enseñanza formal y no formal, sobre todos aquellos campos que deben ser parte de la formación integral del individuo. (63)

Y por lo que hace a la atención de quejas y denuncias, se diseñó un sistema orientado a capacitar a personal operativo de la Procuraduría y de los gobiernos estatales y municipales, para que estén en posibilidad de multiplicar, en el ámbito local, la difusión y operación del sistema Integral para la Atención de la Denuncia Popular.

Participa en la instalación de cuatro módulos de información para la conservación de la mariposa monarca, ubicados en las localidades de El Rosario y Angangueo, Michoacán, y Villa de Allende y Temascalcingo, capacitando al personal que los atiende.

En suma, es necesario que la población disponga de información sencilla y aplicable por medios masivos de comunicación (radio, cine, televisión, periódicos y revistas), para contribuir al cambio de conducta de la población en relación con el ambiente natural, al promover su conservación y mejoramiento, a través del conocimiento de su derecho a denunciar o quejarse ante actos u omisiones que causen desequilibrio ecológico, e incluso cambiando sus

(63) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, La comunicación para la Educación ambiental, México, 1998, pág. 9

hábitos y actitudes, que contribuyen al deterioro ambiental como es la promoción al consumo de productos, cuya envoltura o recipiente que los contienen, están elaborados con plásticos o sus derivados, los cuales no son asimilados o desintegrados por el medio; el uso de detergentes que contaminan el agua, o alterando el equilibrio de los ecosistemas; solo por mencionar dos ejemplos. A pesar de todos los esfuerzos que a lo largo de nuestro estudio hemos señalado, y se han hecho para tener un medio ambiente más favorable, todavía es necesario que las autoridades difundan de una manera más efectiva, mediante organismos como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el conocimiento de las normas de mejoramiento ambiental, para que cada día, sea mayor el número de mexicanos que conozca y respete las leyes en materia ecológica; fomentando la participación coordinada entre la población y las autoridades federales, estatales y municipales para promover la aplicación de la normatividad referente a la ecología y protección al ambiente, realizando consultas a la población en lo concerniente a la protección y defensa del ambiente, realizando conferencias, mesas redondas y seminarios, para que la población presente propuestas y recomendaciones, para instaurar o fortalecer los procesos de participación social destinados al mejoramiento ambiental.

C O N C L U S I O N E S :

PRIMERA.- El desarrollo de la sociedad, se dio durante mucho tiempo sin considerar el efecto de destrucción sobre el medio ambiente.

SEGUNDA.- Las acciones de protección y conservación ecológica no son una cuestión que competa sólo a los poderes públicos sino que ellas deben involucrar de manera profunda a la sociedad.

TERCERA.- El hombre pensó que los recursos naturales eran ilimitados pero posteriormente a raíz del crecimiento demográfico y la velocidad con que se han ido explotando, el desequilibrio ambiental se ha hecho más patente, lo que nos lleva a decir que nuestro medio ambiente tiene un límite y que el daño que se le causa, lo sentiremos en aspectos de salud pública e incluso climáticos.

CUARTA.- México está entre los cuatro primeros países a nivel mundial por su biodiversidad en reptiles, mamíferos, anfibios, aves y flora, sin embargo y sobre todo en los últimos años nuestro país esta perdiendo esta riqueza natural, por lo que es necesaria una lucha por parte de todos los sectores de la sociedad para evitarla.

QUINTA.- La necesidad de conciliar el crecimiento económico y la protección de nuestros recursos naturales llevo al gobierno a realizar un Programa Nacional de Protección al Ambiente en el período 1990-1994 del cual se desprendió la formación de órganos como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en 1992.

SEXTA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

SEPTIMA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene como fin agilizar las actividades de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, descongestionando su actividad, y existiendo por lo tanto una relación más cercana con la sociedad por lo que respecta a los problemas ambientales.

OCTAVA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con facultades tan importantes como el de dar cumplimiento a disposiciones legales ambientales relacionadas con los bosques, la flora y fauna silvestres, pesca y áreas nacionales protegidas.

NOVENA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la encargada de aplicar mecanismos, instancias y un procedimiento administrativo que procura la aplicación de la normatividad ambiental.

DECIMA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene como actividades el de recibir, investigar, y atender quejas y denuncias de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, canalizandolas ante las autoridades competentes, brindando asesoría, emitiendo resoluciones, expediendo recomendaciones y imponiendo sanciones, infracciones o medidas técnicas y de seguridad.

DECIMA PRIMERA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a partir de la necesidad de proteger el ambiente y conservarlo sin afectar el desarrollo industrial del país se vienen realizando procedimientos de control y vigilancia de los procesos productivos designandole con el nombre de Auditoría Ambiental.

DECIMA SEGUNDA.- Es indispensable para el país un uso racional de los recursos naturales y la restauración del ambiente deteriorado, con estrategias que permitan provocar un cambio de actitud en la población mexicana para lograr una conservación restauración y aprovechamiento racional de nuestro medio ambiente.

DECIMA TERCERA.- La Subprocuraduría de Recursos Naturales fortalece mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, promoviendo sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano cuidando que las obras o actividades públicas o privadas que afectan o puedan afectar a los recursos naturales cuenten con autorización y en su caso cumplan las condiciones previstas por la ley.

DECIMA CUARTA.- En virtud de la problemática ambiental que vive nuestro país, deben ser mejor aprovechados los medios masivos de comunicación para sensibilizar a la población en cuanto a preservación del medio ambiente con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

DECIMA QUINTA.- Con una verdadera concientización de la sociedad en problemas ambientales a través de medios masivos de comunicación e incluso fomentando la educación ecológica, se podría llegar a una conservación de nuestros recursos naturales.

DECIMA SEXTA.- La información que se da a la sociedad mexicana de los problemas ambientales que vive, todavía es deficiente, por lo que hay que acrecentarla.

DECIMA SEPTIMA.- Es necesario difundir en los diferentes medios de comunicación el contenido de leyes, normas y reglamentos en materia ambiental, con el fin de que la población este enterada de sus derechos y obligaciones ante su medio ambiente.

DECIMO OCTAVA.- Es necesario fomentar la formación de profesionistas y técnicos especializados, para garantizar una correcta aplicación de la legislación ambiental mexicana.

B I B L I O G R A F I A:

- 1.- ACEVEDO, Cabrera Lucio, El Derecho de Protección al Ambiente, Editorial UNAM, Primera Edición, México, 1981.
- 2.- ACOSTA, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1990.
- 3.- BASSOLS, Batalla A., Recursos Naturales de México, Primera Edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1991.
- 4.- BONNEFOUS, Edouard, El hombre o la naturaleza, Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1984.
- 5.- CANO, Miguel Angel, Ponencia Antecedentes de Legislación Ambiental, Curso de Derecho Ambiental, Editorial UNAM, México, 1995.
- 6.- CARMONA, Lara, María del Carmen, Retos de la Ecología en México, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1997, pág. 90.
- 7.- CEBALLOS, R. Jorge, Ecología, Editorial Talleres Gráficos del Sudeste, Mérida Yucatán, Primera Edición, México, 1995.
- 8.- CESARMAN, Fernando, Paisaje roto: La ruta al Ecocidio, Editorial Océano, Primera Edición, México, 1984.
- 9.- CHINOY, Ely, La sociedad. Una introducción a la Sociología F.C.E., Segunda Edición, México, 1968.

- 10.- FICHTER, Joseph, Sociología, Editorial Heder, Tercera Edición, México, 1993.
- 11.- GARCIA, Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, Cuadragésima Primera Edición, 1990.
- 12.- GOMEZ, Pompa Arturo, Antología Ecológica, Editorial UNAM, Segunda Edición, México, 1996.
- 13.- GUTIERREZ, P.A., Texto Guía Forestal para la enseñanza popular de los principios de conservación forestal. Departamento de Divulgación Forestal y de la Fauna. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Primera Edición, México, 1980.
- 14.- HERNANDEZ, León Manuel Humberto, Sociología, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1980.
- 15.- LINCOLN, R.J., Ecología, Evolución y Taxonomía, Editorial Fondo de cultura Económica, México, Cuarta Edición, 1996.
- 16.- MIRANDA, Herrera Mario, Biología, Editorial Harla, Tercera Edición, México, 1994.
- 17.- MOORE, Ruth, El hombre y el Medio Ambiente. Editorial Planeta, Segunda Edición, México, 1984.
- 18.- ODUM, Eugene P., Ecología, Editorial Edicol, Primera Edición, México, 1992.
- 19.- OWEN, S.O., Conservación de los Recursos Naturales, Editorial Pax, Segunda Edición, México, 1977.

20.- RZEDOWSKY, Jerzy, Vegetación de México, Segunda Edición, Editorial, Limusa, México, 1978.

21.- SEAGAL, Carl, Cosmos, Editorial Planeta, Primera Edición, México, 1985.

22.- SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, Décima Quinta Edición, México, 1992.

23.- TERRADOS, Jaime, Ecología Hoy, Editorial Edicol, Primera Edición, México, 1996.

24.- VILLORO, Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, Décima Segunda Edición, 1996.

G L O S A R I O S

1.- SANCHEZ, Vicente, Glosario de Términos sobre Medio Ambiente, Programa de Desarrollo y Medio Ambiente, Colegio de México, México, 1982.

2.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria Glosario, Subsecretaría, México, 1990.

H E M E R O G R A F I A

1.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1997.

2.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Términos de referencia para Auditoria Ambientales, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1994.

3.- H. Cámara de Diputados, Comisión de Ecología y Medio Ambiente, Reunión de Análisis, Publicado por la Procuraduría Federal de Protección, al Ambiente, México, 1996.

4.- Programa de Medio Ambiente 1995-2000, publicado por el Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

5.- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, La Comunicación para la Educación Ambiental, México, 1998.

6.- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, Lineamientos de Participación Social, México, 1998.

7.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Subprocuraduría de Recursos Naturales, Guía de Derechos y Obligaciones del Inspeccionado en materia de Recursos Naturales, México, 1998.

8.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Subprocuraduría de Recursos Naturales, Guía del Usuario de Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, México, 1998.

L E G I S L A C I O N

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada. Serie Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

2.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, México, 1997.

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA, Diario Oficial de la Federación, 21 de noviembre de 1997.