

334



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



"LA DETERMINACION DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA RAUL ERNESTO VALENZUELA OSUNA

ASESOR: LIC. MA. TERESA RODRIGUEZ ALONSO



MEXICO, D.F.

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A MIS PADRES:**

Con un profundo agradecimiento por el gran ejemplo de una vida con integridad, honradez, lealtad, constancia y tenacidad, traducidos a una meta y objetivo desfasados en tiempo pero tangibles al espacio.

**AMI FAMILIA:**

Por ser un aliciente importante para la búsqueda y superación de retos de mi vida.

**A TODOS MIS  
MAESTROS Y AMIGOS.**

Por su apoyo incondicional y su extraordinaria formación académica.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# LA DETERMINACION DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I. MARCO TEORICO DEL DERECHO AMBIENTAL

- I.I Acercamiento conceptual al Derecho Ambiental
- I.II Naturaleza Jurídica
  - I.II.I El Derecho Ambiental como norma de interés público
  - I.II.II El Derecho Ambiental como norma de interés general
- I.III Derecho Ambiental y Proteccion Social
- I.IV Correlación del Derecho Ambiental con otras disciplinas
  - I.IV.I Biológicas
  - I.IV.II Sociales
  - I.IV.III Jurídicas

### CAPITULO II. EL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

- II.I Precedentes de la contaminación del medio ambiente en México
- II.II Bases Constitucionales del Derecho Ambiental
- II.III Marco Jurídico normativo vigente del Derecho Ambiental
  - II.III.I Ley General del Equilibrio Ecológico
  - II.III.II Objeto y características
  - II.III.III Otras leyes y disposiciones correlativas
- II.IV Materias que regulan

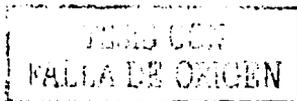
### CAPITULO III. NOCIONES DOCTRINALES DE LA COMPETENCIA

- III.I Concepto Jurídico de Competencia
- III.II Competencia y Jurisdicción
- III.III Competencia de las autoridades administrativas
  - III.III.I Competencia razón de la materia

### CAPITULO IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN MÉXICO

- IV.I Autoridades Administrativas
- IV.II La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
  - IV.II.I Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
  - IV.II.II Instituto Nacional de Ecología (INE)
- IV.III La Competencia en materia ambiental
- IV.IV La ambigüedad en la actuación de las autoridades administrativas federales y Estatales en materia ambiental
- IV.V. Propuesta de adición constitucional al Artículo 73 fracción XXIX-G

## CONCLUSIONES



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, son ya múltiples los investigadores de la ciencia jurídica que han enfocado su atención hacia la rama del derecho ambiental. Debido a ello, hoy en día no resulta raro que existan ya los basamentos doctrinarios e incluso instrumentos regulatorios en las naciones, encaminados a que el ejercicio del poder sancionador del Estado en la materia, se haga presente en un marco jurídico positivo.

Durante la primera mitad de la presente década, se ha manifestado en el mundo entero, el surgimiento de una conciencia ambientalista, no sólo en el medio de los juristas sino entre la población en general (como ejemplo baste citar las múltiples manifestaciones de la sociedad civil, en contra de los ensayos nucleares franceses en la polinesia 1995-96).

Ambos aspectos mencionados con antelación, constituyen la justificación jurídica progresiva del derecho ambiental y la creación de una auténtica conciencia ecológica mundial, también progresiva, son claros indicadores de que el problema de la contaminación ambiental, comienza de modo tardío a adquirir dimensiones internacionales en cuanto a la búsqueda de vías resolutorias de este fenómeno social y biológico.

Sin embargo, el establecimiento de preceptos positivos en una rama jurídica relativamente nueva como la que nos ocupa, nos suele conducir al infortunado dilema de la norma positiva: la teoría (es en si), y la praxis (la deficiente aplicación de aquélla). así pues, aunque se contara con una infraestructura jurídica eficiente en la materia, si los mecanismos de aplicación del precepto son parcial o totalmente ineficaces, la legislación sustantiva haría poco favor a la población que es la directamente afectada por el deficiente tratamiento legislativo del problema de la contaminación del medio ambiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el caso de nuestra República Mexicana y, debido a la innegable esencia centralista de nuestro Pacto Federal, la justicia en materia ambiental no tiene la celeridad debida, tomando en cuenta que la contaminación es un problema de interés general; es claro que las excesivas atribuciones del centro en materia ambiental van en franco detrimento de la impartición de justicia administrativa correlativa al criterio de esta tesis, el problema quedaría resuelto con la reformulación de algunos mecanismos específicos respecto a la aplicación práctica de la norma.

Con relación a la estructura empleada en el presente trabajo de investigación, señalaré que es una investigación documental, que seguirá la línea deductiva. Las fuentes de información directas será la bibliografía de autores autorizados en la materia, la Constitución, Leyes y Reglamentos vigentes, así como diarios y documentos oficiales relacionados con el tema.

El Capítulo Primero, aborda diversos tópicos vinculados con el marco conceptual del Derecho Ambiental. Justificado por la novedosa terminología utilizada en esta joven rama del Derecho. Hago un acercamiento al Derecho Ambiental con el propósito de conocer su naturaleza jurídica, así como también refero la vinculación existente entre el Derecho Ambiental con otras ciencias, como serían, entre otras, las Biológicas, Sociales y Jurídicas.

El Capítulo Segundo tiene como contenido una reseña del problema de la contaminación ambiental en México, revisando, por ende, su marco jurídico tanto legal como constitucionales. En el Ordenamiento Supremo del país, realizo un breve Análisis del 4, 25, 27, 73 fracción XIX Y el mismo precepto fracción XXIX-G. El aspecto legal en la materia, lo regula, fundamentalmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la cual se hace una sucinta referencia a todos y cada uno de los títulos que la conforman.

El Capítulo Tercero Se refiere básicamente a la competencia desde una óptica procesal general, enfocada también a conocer a los órganos avocados a conocer de la materia, como lo son, de manera principal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el Capítulo Cuarto se halla el desarrollo de tema toral de mi trabajo haciendo evidente la necesidad de formular una nueva política ambiental en loas Entidades Federativas, con el fin de lograr una efectiva protección al medio ambiente Este trabajo tiene el propósito de dar una mayor celeridad y eficacia a la justicia en materia ambiental haciendo una propuesta de ampliación de atribuciones para todos los Estados que conforman el Pacto Federal El otorgamiento de estas facultades a los órganos locales, sería más eficaz por los factores geográficos-políticos que inciden. Estas autoridades están instruidas acerca de ciertos problemas vinculados al medio ambiente, más aún que las autoridades centrales Con esta medida, se daría una pronta y eficaz justicia con la consecuente aplicación en el campo de la ley sustantiva, lo que redundaría sin duda algunas en beneficio del objeto a proteger.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO TEÓRICO DEL DERECHO AMBIENTAL**

**I.I. Acercamiento conceptual al Derecho Ambiental. I.II. Naturaleza Jurídica. I.II.I. El Derecho Ambiental como norma de Derecho Público. I.II.II. El Derecho Ambiental como norma de interés general I.III. Derecho Ambiental y proteicidad social. I.IV. Correlación del Derecho Ambiental con otras disciplinas. I.-IV:I. Biológicas. I.IV.II.Sociales. I.IV.III. Jurídicas.**

## II ACERCAMIENTO TEÓRICO DEL DERECHO AMBIENTAL

Si, como afirma Luis Recaséns, al reflexionar acerca de la teología del derecho, la noción de lo jurídico no puede encontrarse ni en la naturaleza orgánica ni en la inorgánica<sup>1</sup>, sino que ésta se encuentra en el ámbito de la conciencia humana, no nos queda más que concluir, por mera lógica formal, que la ciencia jurídica, por sí encuentra terreno propicio para su aplicación en todos y cada uno de los aspectos susceptibles de aprehensión cuya regulación positiva resulte necesaria para la consecución de satisfactores de índole diversa.

Así, y tras pasar por la fase del raciocinio lógico-jurídico (cuyo génesis, según el propio Recaséns está en la observación detallada y aprehensiva de la naturaleza y de la propia fenomenología social), los objetos orgánicos e inorgánicos pueden ya observarse con un espectro más amplio, es decir, adquieren ya un matiz de incumbencia directa e indubitable de la Ciencia del Derecho, aunque ello no implique necesariamente y en la praxis su regulación en una norma.

Es así como el hombre, no obstante haber ubicado en su entorno objetos o acontecimientos susceptibles de ser regulados por una norma positiva, no le dota de una legislación correlativa hasta que no se hace evidente su necesidad; de este modo, por ejemplo, las civilizaciones antiguas implementaron normas referentes al tráfico de cosas, antes de implementar una regulación del "*ius naturale*" intrínseco a su persona misma cuya normatividad fue sumamente razonada por los pensadores escolásticos y contractualistas, ideas consolidadas hasta una etapa histórica muy posterior.

---

<sup>1</sup> Recaséns Siches, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa. México. 1981. pp.7-20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Con lo anterior, no trata de justificarse el hecho de que la regulación ambiental haya llegado a las comunidades humanas en un período tan tardío en que la devastación ecológica haya hecho estragos en cada rincón del Planeta; sin embargo, la Sociología Jurídica ha demostrado que la regulación positiva es producto de un previo período de reflexión filosófica, que adquiere la calidad de norma sólo cuando se detenta la necesidad tangible: la sociedad es protéica y consecuentemente los satisfactores también.

Así pues, las reflexiones filosóficas acerca de lo que Marx llamaba "Las Monstruosidades del Sistema Fabril"<sup>2</sup>, cuyas consecuencias atañían en primera instancia únicamente a las clases económicas directamente vinculadas con el desarrollo industrial, fueron evolucionando y ampliando su radio de estudio hasta llegar al importantísimo tópico de la devastación ambiental.

Los profesionales de diversas áreas han, a fin de cuentas, asimilando la necesidad de elevar a ordenamiento positivo, la protección al ambiente y el equilibrio ecológico, que evidentemente, al igual que toda rama del derecho, tiene su origen en una problemática hoy plenamente ubicada, y a la que Ramón Martín Mateo se refiere en los siguientes términos:

"Creemos que, efectivamente, el meollo de la problemática ambiental moderna, está en la defensa de unos factores que inicialmente podrían haber sido calificados como *res nullius* susceptibles de utilización sin límite por todos los individuos, pero que, posteriormente se transforman en bienes comunes sobre los cuales una mayor intensidad de utilización, fruto de la civilización industrial y urbana, va a amenazar precisamente las condiciones indispensables para su aprovechamiento colectivo."<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Marx, Karl. El Capital. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. T.I. p. 396.

<sup>3</sup> Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. 1992. Madrid. Ed. Trivium. T.I. p. 85

Si se acepta como cierta la anterior afirmación, encontramos -este aspecto será analizado más adelante-, implícita la naturaleza jurídica del Derecho Ambiental, en tanto que la *res nullius*, forma por su carácter de uso público, parte de la cosa pública sin que ésta se entienda (como suele hacerse, incluso por connotados juristas), como una absurda reducción de la cosa colectiva a ciertas funciones administrativas del aparato estatal.

El Derecho Ambiental, adhiriéndonos a la idea básica de Martín Mateo, es, en efecto una norma de interés público, que protesta, en un plano jurídico formal el uso de las *res nullius*, y en un plano teleológico, el bienestar físico y mental de la comunidad.

Si partimos de la anterior idea básica sobre el Derecho Ambiental, es posible, como parte de este punto de la investigación, confrontar algunas definiciones, que son todas evidentemente limitativas, del concepto de estudio:

El ambientalista mexicano Raúl Brañes, emite diversas definiciones de Derecho Ambiental, de las cuales he seleccionado las dos que en forma subjetiva me parecen son las más significativas.

En primera instancia, lo define como:

"El conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas"<sup>4</sup>

Esta definición carece, a todas luces de precisión conceptual en cuanto al objeto de estudio de la rama jurídica que no ocupa. Al referirse al mismo como las "condiciones

---

<sup>4</sup> Brañes, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 16

que hacen posible la vida, en todas sus formas", el autor parece olvidar que existen condiciones extrínsecas a la naturaleza que permiten la vida: el trabajo, el desarrollo intelectual, la acción, estatal, etc. Por consiguiente, si se quisiese hacer una conceptualización objetiva y sistemática del Derecho Ambiental, dicha definición sería nula.

En una definición mucho más acertada, el mismo autor dice que el Derecho Ambiental es:

"El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos, de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos"<sup>5</sup>

Aquí, Brañes aplica tácitamente la lógica jurídica: si lo que busca el Derecho Ambiental, es "modificar significativamente" las condiciones de los factores interactuantes del medio ambiente, ello significa que hay una problemática plenamente identificada, esta es, el deterioro ambiental, o, como diría Martín Mateo, el desequilibrio en el estatus de las *res nullius*.

En una línea conceptual similar, José González Márquez dice que el Derecho Ambiental se integra por:

"Aquellas normas que regulan las conductas que pueden alterar el equilibrio que existe entre los elementos del ambiente y que pongan en peligro mediato la continuidad de las distintas formas de vida".<sup>6</sup>

Ramón Martín Mateo, no obstante no emitir una definición concreta del término en estudio, sí expresa, respecto al origen del Derecho Ambiental, desde una perspectiva

---

<sup>5</sup> Brañes, Raúl. Ob. Cit. p. 27

<sup>6</sup> González Márquez, José Juan. (Coordinador). Derecho Ambiental. UAM. División de Ciencias Sociales. México. 1994.p. 1

antropológica social que:

"El hombre tiene el derecho fundamenta a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras"

En este orden de ideas, el mismo autor dice que, consiguientemente, el Derecho Ambiental responde a un hecho tangible, es decir:

"la problemática ecológica general y, por supuesto, el tema capital de la utilización de los recursos, a disposición del hombre en la biosfera."<sup>5</sup>

De las anteriores definiciones, pueden extraerse los siguientes elementos en común, con el fin de establecer los lineamientos conceptuales del Derecho Ambiental con ciertos parámetros de concreción:

El Derecho Ambiental es evidentemente un conjunto de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales;

- o Que, partiendo de un problema social real (el deterioro del ambiente natural);
- o Regula las relaciones entre los diversos factores: biológico y antropológico sociales que interactúan en el *status* del equilibrio ecológico;
- o Con el fin de obtener cambios, a modo de soluciones concretas, mediante el orden coercitivo, propio del derecho, que modifiquen con una tónica positiva la interacción de los agentes del medio ambiente, para con ello permitir una convivencia social sana (desde la óptica de la salud pública) y equilibrada.

Tales son, pues, a nuestro criterio los lineamientos generales que pueden aproximarnos, como es el objetivo de este trabajo de investigación, al concepto de Derecho Ambiental.

<sup>7</sup> Martín Mateo. Ob. Cit. p 81

<sup>8</sup> Idem. p. 7

### I.II. NATURALEZA JURÍDICA

Antes de entrar de lleno al objeto central de epígrafe, la ubicación del derecho ambiental dentro de la ciencia jurídica, o como expresa más precisamente Palomar de Miguel en referencia a la naturaleza jurídica. "La esencia propiedad característica"<sup>9</sup>, de la rama del derecho que nos interesa estudiar, sin embargo; es válido el señalamiento de que, no obstante el derecho ambiental es, ciertamente una rama jurídica en formación, se halla dotada en esencia de autonomía conceptual, lo que incide directamente, como veremos más adelante en su naturaleza jurídica.

Brañes reconoce, en primera instancia, que el derecho ambiental es una rama en formación, en los siguientes términos:

"Efectivamente, el Derecho Ambiental es una disciplina jurídica en formación, en tanto su objeto -la legislación ambiental-<sup>10</sup>, se encuentra en una etapa de construcción de sus principios y de sus técnicas, a la luz de lo que hoy se considera como ambiente y de las exigencias que plantea su protección..."<sup>11</sup>(12)

De lo anterior, se deriva que existan aún posturas doctrinarias reaccionarias que no consideren al derecho ambiental como rama jurídica, es decir, que le "desdolen" en el discurso de autonomía conceptual, y es que, aunque ciertamente, la rama en estudio tiene el primer vestigio doctrinario en 1973, en la obra Droit de la protection de la nature et de l'environnement de Jean Lamarque, lo que la señala como una disciplina joven, la problemática ambiental, a que atiende (su objeto directo) es tangible, es real, y al contar con un cuerpo legislativo básico su autonomía es innegable.

---

<sup>9</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo. México. 1981. p. 902

<sup>10</sup> Es claro que el autor se refiere aquí al objeto indirecto del Derecho Ambiental.

<sup>11</sup> Brañes. Ob. Cit. p. 44

Así, a pesar de que Brañes reconoce, en cierto modo, el subdesarrollo del Derecho Ambiental en cuanto a técnica jurídica, hace una crítica a la tendencia que niega de plano su autonomía:

"El error más grave de dicho argumento (el de la carencia total de objeto del Derecho Ambiental) consiste en que no repara en la novedad del enfoque sustentado por esta disciplina jurídica, que es, en definitiva, lo que le da la especificidad necesaria a su objeto"<sup>12</sup>

Considero que el Derecho Ambiental tiene autonomía técnica y conceptual por lo específico de su objeto, al margen de cualesquier interpretación malintencionada.

### I.II.I. El Derecho Ambiental como norma de Derecho Público.

Recasens Siches, ha señalado ya en múltiples ocasiones, tanto en su *Introducción al Estudio del Derecho*, como en su *Dialecta Sociología*, el problema de ubicar tajantemente a una rama jurídica tanto dentro del derecho público como de: *Ius Privatum*.

Según este autor, la naturaleza intrínseca de la norma es extremadamente compleja, y se muestra en contra de clasificaciones que el considera como arbitrarias. En su opinión, *verbi grati*, a que existen normas de derecho privado como las protectoras de la familia, que llevan intrínseco un interés colectivo; del mismo modo, existen normas de derecho público como las referentes al control del obrar de los funcionarios públicos, que buscan, en última instancia, proteger los intereses de los particulares.

"En forma tradicional suele distinguirse entre derecho público y derecho privado. Se han producido en gran número, múltiples teorías para explicar esta clasificación del derecho en público y privado... pero todas estas doctrinas han fracasado, porque ninguna de ellas logró encontrar un criterio universalmente válido para establecer tal distinción."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Brañes. Ob. Cit. p. 45

<sup>13</sup> Recaséns. Ob. Cit. p. 179

No obstante la afirmación de Luis Recaséns es correcta desde una perspectiva filosófico-jurídica, la tipificación clásica del Derecho Público y Privado, responde sin duda alguna a intereses funcionales.

Desde una perspectiva jurídica-formal, el Derecho Público es;

"Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados".<sup>14</sup>

Dicha definición, generalmente aceptada por tratadistas, docentes y legisladores del Hemisferio, nos ofrece la naturaleza jurídica del derecho ambiental.

Al considerar algunos aspectos teóricos correspondientes a la finalidad de Estado Liberal, que es la modalidad de organización política más asumida en la praxis actual, sólo comentaré *grosso modo*, con el fin de no desviarme del objeto central que nos ocupa, que el Estado Liberal en oposición al Estado Absolutista se distinguió por restar atribuciones al poder central que encabeza jerárquicamente al Estado-Gobierno, tendiendo a la sustitución del mismo por un gobierno civil, supuesto bajo el cual, la entidad estatal debe limitarse a ser un buen administrador de la cosa pública y un vigilante imparcial de los intereses de la comunidad.

John Locke, afirmaba que una vez realizada la ~~transición~~ transición del estado de naturaleza al estado político: "el poder seguirá siendo un atributo de la comunidad, no un privilegio exclusivo y absoluto de los gobernantes",<sup>15</sup> lo que implicaría como carácter fundamental del Estado Liberal, el que éste postrará los intereses comunes, entre ellos.

---

<sup>14</sup> Recaséns. Ob. Cit. p. 179

<sup>15</sup> Moto Salazar, Efraín. *Elementos de Derecho*. Ed. Porrúa. México. 1994. p. 17

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

evidentemente los bienes intrínsecos a la supervivencia y el bienestar.

En este sentido, el Derecho Ambiental es un Derecho Público, y no sólo la teoría suele considerarle así tácitamente<sup>16</sup>, sino que en el plano legislativo, es el Estado el encargado de delimitar las políticas en materia ambiental así como de la aplicación de los medios coactivos para su cumplimiento.

Sin embargo, no es, como se ha mencionado con antelación, que el Derecho Ambiental sea una norma de incumbencia exclusiva del Estado, ni de que su ámbito subjetivo de acción quede delimitado a la administración que de la cosa pública debe hacer, ya que, siendo su estructura formal de interés público y verse sobre las *res nullius* el delimitar su objeto directo a la administración del Estado sería completamente erróneo.

El Derecho Ambiental es consiguientemente un Derecho Público con caracteres especiales derivados de su configuración formal, es decir, de su objeto teológico, que es el bienestar social y el equilibrio del medio ambiente. En un plano filosófico jurídico siguiendo la línea metodológica de Recaséns, el derecho ambiental sería una categoría mixta, ya que su radio de acción alcanza también, en forma indubitable, los intereses de los particulares.

"Cabe observar que el concepto típico de derecho público y la noción típica de derecho privado, tradicionalmente han representado puntos extremos. Ahora bien, entre tales puntos extremos cabe la posibilidad de una serie de variedades intermedias, en cada una de las cuales encontramos entremezcladas dimensiones públicas y privadas"<sup>17</sup>

<sup>16</sup> A pesar de los serios estudios en la materia, se ha soslayado su naturaleza jurídica referente a su ubicación formal dentro de la Ciencia del Derecho.

<sup>17</sup> Recaséns. Ob. Cit. p. 182.

## **I.II.II. El Derecho Ambiental como norma de interés general**

Si el derecho ambiental, en un plano jurídico-formal debe ser considerado como norma de derecho público, es porque, entre otras cosas, los aspectos que regula son de interés general; aspectos que, por cierto hablan sido soslayados por la atención pública hasta que el peligro de desequilibrios graves (letales) se hizo evidente y alcanzó difusión internacional a través de diversos organismos, la sensibilización colectiva acerca del deterioro del medio ambiente así como la percepción humana de su escala planetaria, son fenómenos que denotan la existencia globalizada de la legislación ambiental.

"La sensibilización ambiental no sólo se ha acentuado enormemente entre colectivos cada vez más amplios, sino que incluye nuevas manifestaciones y percepciones..."<sup>18</sup>

Para reforzamiento de lo anterior, tenemos *verbi gracia* que la LGEEPA señala en su artículo 1° *in capita* que las disposiciones jurídicas que integran su contenido son "de orden público e interés social", haciendo referencia con la primera característica a la naturaleza propia de la legislación en la materia y con la segunda al hecho de que, como la doctrina ha señalado en múltiples ocasiones, la observancia de la norma y su propio contenido es de beneficio colectivo.

## **I.III. DERECHO AMBIENTAL Y PROTEICIDAD SOCIAL**

Luis Recaséns, nos dice respecto al anacronismo u obsolescencia de las normas jurídicas que:

"...La ley puede incurrir en el peligro de que, en ocasiones se aparte demasiado de la realidad de las situaciones sociales efectivas, de que

---

<sup>18</sup> Martín Mateo. Ob. Cit. p. 8

quiera ir demasiado lejos en su afán reformador y de que entonces fracase (se quede en letra muerta), o produzca resultados contraproducentes, catastróficos, por su enorme alejamiento respecto de unas determinadas condiciones históricas; o puede también caer en un mal contrario, a saber; que la Ley no cambie al compás de las modificaciones de la realidad social, venga a convertirse en una forma anquilosada, fósil, lejana de los hechos vivos y, por lo tanto, carezca de adecuación y de justicia, y sea una barrera para el progreso y una fuente de desaguisados...<sup>19</sup>

Recaséns resume, con la lucidez que le caracteriza, el principio por el cual el derecho, con la sociedad debe ser proteico: su ritmo de avance debe ser determinado por situaciones históricas. Existen múltiples ejemplos, sobre todo en algunas figuras concernientes al derecho público, en que la estructura jurídica está anquilosada, únicamente sirve en papel, y al llevarlas al campo de aplicación (el mundo fáctico social) puede resultar imposible, decepcionante o bien catastrófico.

El Derecho Ambiental como disciplina vinculada al devenir social, es transformable y consecuentemente perfectible: no es posible que sus primeros preceptos y estudios doctrinarios sigan intactos, ya que, infortunadamente, los contaminantes se diversifican año con año, la solución se expande de modo poco uniforme, por lo cual los lineamientos regulatorios del derecho ambiental deben estar constantemente sujetos a revisión.

La proteicidad de la norma ambiental es tangible en la realidad, en un principio, y antes de que se estableciesen los primeros indicios de una rama jurídica autónoma protectora del medio ambiente, se daban en las diferentes naciones medidas aisladas tendientes a contrarrestar problemáticas concretas; *verbi gracia* en Francia, -1973- se creó el primer Ministerio de la Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente, en tanto que en Japón, -1971-, se habla creado ya una agencia de protección al ambiente.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Recaséns. . Ob. Cit. p.180

<sup>20</sup> Cfr. Vizcaíno Murray, Francisco. La Contaminación en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. pp.41-42

Durante el transcurso de la década de los setentas fueron consolidándose, paralelamente con los estudios doctrinarios, ordenamientos ambientales sistematizados como la "Control de pollution act" inglesa (1974), el Código Ambiental Colombiano de 1974, y la Ley Venezolana de 1976, entre otras, ya en la década de los ochentas la regulación ambiental alcanzaba grados de expansión asombrosos en todo el orbe; a este período corresponde la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

Con el devenir social, la necesidad histórica de la sistematización de la norma ambiental se hizo evidente; de las disposiciones administrativas aisladas se pasó a la legislación, que evidentemente se reconstruye y reformula. En la actualidad, y según Martín Mateo:

"cabe realizar una sistematización del ordenamiento ambiental por sectores de actividades, distinguiendo, por ejemplo, las normas que afectan a la industria, a la circulación, a la construcción o a la agricultura..."<sup>21</sup>

Tal es la línea metodológica que se asume en la actualidad, no obstante; las legislaciones actuales tienden a adoptar un enfoque sistémico, global de la legislación ambiental; agrega Martín Mateo, en una postura claramente kelseniana que "aún admitiendo tales enfoques metodológicos, creemos que es mejor reconducir siempre que sea posible, la normatividad sectorial, al tratamiento unitario de la problemática del medio en que incide".<sup>22</sup>

Dicho enfoque sistemático, repetimos, comienza a ser adoptado por las leyes ambientales de los diversos países que ya conjuntan, en un plano formal, la protección al ambiente en áreas diversas. Es así como se reafirma la necesaria e inminente proteicidad social de la norma ambiental.

---

<sup>21</sup> Martín Mateo. Ob. Cit. p. 91

#### **I.IV. CORRELACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL CON OTRAS DISCIPLINAS**

Aunque la existencia de una teoría general del conocimiento, se encuentra en realidad muy lejos de ser real (y en términos concretos sea infactible), no puede negarse que la rama jurídico-ambiental se encuentra en estrecha correlación con muchas otras disciplinas, dicha correlación reviste especial importancia, ya que por su propia naturaleza, el derecho ambiental -no obstante a su autonomía jurídico-formal- no podría existir aisladamente, ya que para su integración es necesaria la interactuación de distintas disciplinas biológicas, socio-políticas y subsistemas jurídicos diversos, interrelación que será reseñada en los puntos subsiguientes.

##### **I.IV.I. BIOLÓGICAS**

Si se entiende a la Biológica como la ciencia que estudia "a los seres vivos, tanto actuales como fósiles, desde los puntos de vista morfológico, genético, anatómico, fisiológico, taxonómico y práctico"<sup>23</sup>, no resulta difícil inferir la evidente correlación entre esta y el derecho ambiental, ya que la problemática que atañe a este último se encuentra directamente vinculada con el bienestar de los seres vivos.

La correlación entre las ciencias biológicas y el derecho ambiental, puede sustentarse desde la perspectiva del concepto ambientalista de la calidad de vida, no considerándola meramente como "la resultante de la salud psicosomática de una persona (evaluada objetiva o intersubjetivamente), y del sentimiento (subjetivo) de satisfacción"<sup>24</sup>, sino como

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Diccionario Enciclopédico Océano. Ed. Océano. Madrid.

<sup>24</sup> Brañas. Ob. Cit. p. 24

un conjunto de condiciones integrales concernientes al equilibrio ecológico, que permitan que las condiciones de existencia, no sólo del nombre sino de todo ser vivo, se lleve a cabo en mejores condiciones que las existentes previamente a la instauración del ordenamiento positivo.

Por otra parte si consideramos a la ecología como "el estudio científico de las interacciones que resultan la distribución y la abundancia de los organismos"<sup>25</sup>, tal y como expresa Haeckel encontraremos una estrechísima e indisoluble correlación entre la Ecología (que en los términos más aceptados de la Filosofía de la ciencia ha adquirido el carácter conceptual de la autonomía disciplinaria), la Biología y el derecho ambiental, ya que la calidad de vida (elemento sustancial del concepto de ecología), depende en gran parte de la homeostasis de los factores integrantes de un ecosistema determinado. De hecho, la ecología es en cierto modo el "sustrato conceptual" del objeto directo del derecho ambiental, que regula y previene el desorden o ruptura de la homeostasis natural ante problemas concretos.

También, y al buscar la correlación entre calidad de vida y derecho ambiental, aparece como eslabón de la cadena disciplinaria en estudio, la ciencia médica.

La medicina puede, en términos genéricos definirse como el "conjunto de conocimientos científicos y actividades técnicas destinadas a lograr el diagnóstico, curación y prevención de las enfermedades"<sup>26</sup>, lo que denota a esta ciencia como una de las directrices del Derecho Ambiental, que al buscar acrecentar la calidad de vida, detenta a su vez, la prevención de patologías diversas que atañen directamente al ser humano; es

---

<sup>25</sup> Idem. P. 22

<sup>26</sup> Diccionario Enciclopédico Océano. Ob. Cit. T. IV. s/n.

multiconocido que la contaminación en sus diversas modalidades, provoca una multiplicidad de afecciones que van desde las leves hasta las más graves.

Por todo lo expresado en el párrafo precedente, la correlación entre ciencias Biológicas derecho ambiental es de importancia insoslayable.

En opinión de Raúl Brañes, la relación entre la naturaleza "la sociedad, se da en razón de dos grandes tipos de factores, a saber:

- El conjunto de acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural, y;
- El conjunto de efectos ecológicos generados por la naturaleza y que inciden sobre la sociedad.<sup>27</sup>

En efecto, la relación sociedad-naturaleza puede darse en ambos sentidos; no obstante, y a nuestro criterio es el primero el que reviste especial importancia para el objeto de estudio directo del derecho ambiental, ya que el segundo, al referirse a efectos surgidos en el seno mismo de la naturaleza, sale de cualesquier alcance regulatorio antrópico, aunque ciertamente, la prevención de una catástrofe natural, puede alcanzar el ámbito de lo jurídico, dicha prevención, normalmente no es objeto del derecho ambiental .

Los efectos que produce la incidencia del hombre en la naturaleza, por el contrario, si pueden ser objeto de regulación ambiental, así como de estudios socio-políticos correlativos tanto a la configuración de la norma ambiental. De este modo, la sociología política interactúa de modo indubitable con la norma positiva ambientalista.

---

<sup>27</sup> Cfr. Brañes. Ob. Cit. p. 28

Por otra parte, encontramos que la configuración de los sistemas económicos, es también eje y directriz de la norma ambiental: *verbi gracia* El liberalismo y el positivismo desarrollo tecnológico, son determinantes del ritmo de deterioro ambiental en las sociedades contemporáneas. No obstante, y he ahí una de los problemas medulares del derecho ambiental, suele atribuirse mayor importancia a las variables macroeconómicas que al equilibrio ecológico. No obstante a lo inequitativa que resulta la interacción entre estas dos disciplinas, su correlación e interacción efectiva es innegable, al respecto retomo las palabras de Martín Mateo:

"Los principios de la economía de mercado adoptados por el sistema liberal, ofrecen indubitablemente serias resistencias para la adopción de una política ambiental ambiciosa, consecuente con los condicionantes ecológicos básicos. La maximalización de los beneficios, las orientaciones intrínsecamente expansionistas del sistema, los impulsos tendientes a la traslación de costos y la prevalencia para el empresario de los valores individuales sobre los sociales, hacen que el capitalismo o el neocapitalismo aparezcan intrínsecamente condicionados a la hora de enfrentarse a las auténticas exigencias ambientales..."<sup>28</sup>

El Derecho Ambiental, por otra parte se correlaciona directamente con la Ciencia Política, entendiéndose por esta a "una interpretación del fenómeno político desde una perspectiva diferente a la institucional o a la jurídico-formal"<sup>28</sup>Y es que, si el estudio de la realidad sociológica donde puede ubicarse plenamente la problemática del deterioro ambiental es en buena parte la génesis de la norma positiva ambientalista, es desde el escaño del politólogo conciente desde donde se puede delinear la necesidad tangible de formular o rediseñar alguna norma o conjunto de normas de temática ambiental: la formulación de políticas ambientales preventivas o correctivas, no puede surgir - al menos en el entorno actual- sino de la crítica politológica que, como dice Bobbio, debe encontrarse alejada de cualesquier interés sectorial o institucional.

---

<sup>28</sup> Bobbio, Norberto. *Quale Socialismo?*. Ed. Plaza y Janés. Roma 1976. p. 30

Lo revisado en este punto es tan solo un esbozo, sumamente limitado -por razones de espacio y respeto al tema central de la tesis- de la relación del derecho ambiental con otras disciplinas sociales básicas: Sociología, Economía y Ciencia Política, cabe señalar, que son también insoslayables las interacciones entre la rama jurídica en estudio y la Antropología Social y Física y, como disciplina encargada del estudio del hombre tanto desde una perspectiva social como demográfica; la Psicología Social, considerando que la problemática social incide en el hombre afectado por la misma en padecimientos como el estrés y la neurosis en grados diversos. Asimismo, la Historia ya que el fenómeno no es exclusivo de un momento aislado del contexto tiempo, sino que sus efectos son de trazo sucesivo.

#### **I.IV.III. JURÍDICAS**

Se ha mencionado con antelación que no puede concebirse el hecho de negarle su autonomía jurídica a esta disciplina; por lo tanto, es innegable su vinculación directa con el estudio del problema de protección al medio ambiente y la ecología.

Si partimos de la anterior idea, resulta consecuente que siendo el derecho ambiental un conjunto de normas positivas sustantivas y adjetivas, el derecho procesal y, consecuentemente la teoría general del proceso, son parte sustancial de la legislación en la materia, ya que sería bastante ingenuo el pensar que un conglomerado de normas ambientales estáticas podrían conformar una regulación completa; la norma adjetiva da dinámica a la norma positiva sustantiva.

---

<sup>29</sup> idem. P. 31

El régimen de aplicación de sanciones, los procedimientos de visita e inspección, por ejemplo, necesitan de una pauta procesal suficiente para dirimir controversias en la esfera de acción del derecho ambiental.

El derecho administrativo, comprendido como:

"El conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del estado, con otros entes públicos y con los particulares"<sup>30</sup>

Por la lectura del concepto, es evidente que guarda relación con el derecho ambiental, en razón de que el aspecto orgánico de este último, queda relegado a la función pública. Los órganos encargados de delinear políticas ambientales, hacer el seguimiento del desarrollo y de la problemática del equilibrio ecológico, así como de aplicar, en un momento dado sanciones correlativas, conciernen a la esfera jurídico-administrativa, sin que esto implique (reiteramos), que el objeto directo o indirecto del derecho ambiental sea la administración de la cosa pública.

El derecho penal aparece a su vez en este estudio, dada la existencia en la mayoría de las leyes administrativas de delitos especiales, vinculados al deterioro ambiental. La parte punitiva del derecho ambiental es pieza elemental para la asunción de la norma por parte de la generalidad de la población. De este modo, el régimen de sanciones ambientales es, en opinión de algunos estudiosos del Derecho, sobre todo penalistas, un apartado del Derecho Penal-Administrativo.

Nuestra legislación contempla los delitos especiales en la materia en los artículos 182 y 188 de la LGEEPA.

---

<sup>30</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Porrúa. p.137. México. 1998.

En la misma línea que en el sub-punto de estudio inmediato anterior, hacemos mención de que la relación enunciada entre la rama jurídica que ocupa la atención central de este trabajo y las demás partes de la ciencia jurídica, es limitativa, ya que, como se sabe, todas las ramificaciones del Derecho que integran el cuerpo legislativo de una nación, tienen de un modo u otro, relación entre sí; no obstante y al criterio de esta tesis, las enunciadas pueden ser calificadas como esenciales para la consecución de los objetivos específicos de este capítulo.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO"

I PRECEDENTES DE LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO  
II. II BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL. II. III MARCO  
JURÍDICO NORMATIVO VIGENTE DEL DERECHO AMBIENTAL II. III. I. LA LEY  
GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.  
II. III. II OBJETO Y CARACTERÍSTICAS II. III. II. I MATERIAS QUE REGULA II. III. II  
OTRAS LEYES Y DISPOSICIONES CORRELATIVAS.

## II. I PRECEDENTES DE LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO.

Suele pensarse que la historia de la contaminación comienza con el auge de la Revolución Industrial; esto no es así, para ello, me apoyo en Vizcaino que textualmente dice:

"En sentido amplio, la contaminación ambiental ha existido en diversos grados desde antes de la aparición del hombre sobre el planeta. Gran cantidad de gases tóxicos debieron haber permanecido en suspensión en la atmósfera primitiva desde hace unos 500 millones de años"<sup>31</sup>

La contaminación natural, devenida ya de fenómenos atmosféricos o geológicos en los que no intervinieron el factor antropico, provocó la extinción de gran variedad de especies animales y vegetales, tal y como señalan los vértigos de los mismos en la litosfera.

Con la aparición del hombre y la adopción del uso del fuego para sus haberes cotidianos, se asentó otro hito en la historia de la contaminación: la falta de pericia en el manejo del mismo, provocó, según Vizcaino Murray, la pérdida de grandes zonas boscosas a causa de incendios. Los territorios devastados por estos siniestros se regeneraron tiempo después a causa de la humificación de los animales en la tierra, dándose, con esta circunstancia las condiciones básicas para el fomento de la agricultura y el consecuente sedentarismo humano.

Los antecedentes de la contaminación en México (sin soslayar los anteriores), podrían ser considerados históricamente de la actividad ganadera por parte de los españoles, devastó considerablemente los terrenos cultivables y de pastoreo, y en que la

---

<sup>31</sup> Vizcaino, Ob. Cit. p. 29

explotación minera exacerbada minó considerablemente los recursos naturales tanto de las propias zonas mineras como de los terrenos corriente fluviales aledaños.

El período de la restauración no resulta significativo para el aspecto histórico de análisis del presente punto: caso contrario es el del período de la reforma y del porfiriato caracterizados por al premisa política de la apertura al comercio exterior y el desarrollo de la industria, bajo las perspectivas del liberalismo y del positivismo, es importante señalar como antecedente, la influencia del expansionismo industrial de las potencias europeas y de Norteamérica, que fueron introduciendo a México los avances de la revolución industrial, al tiempo que se daba a nivel mundial lo que los historiadores llaman " la división internacional del trabajo".

En tal situación de expansionismo industrial, se convocó en 1916, al Congreso Constituyente, que, no obstante a sentar en términos en términos muy genéricos las bases del régimen de protección ecológica ( en ello se ahondará más adelante ), empleó un criterio visionario respecto a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo sustentable.

Es evidente que estos antecedentes no son los únicos, a continuación se citan ejemplos vinculados con la contaminación del ambiente, citados por Vizcalno Murray, a partir de la década de los cincuentas:

" . . . En el año de 1953, fue muy conocido el caso de la contaminación del sistema de agua potable de un multifamiliar que había sido puesto en servicio en la capital . . . las aguas negras, en efecto contaminaron las potables y se produjo un brote de infección intestinal al aguda en los residentes del inmueble..."<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Vizcalno, Ob. Cit. pp. 30,37 y 38

Otro accidente importante ocurrió en "noviembre de 1959, en el centro de refinación de petróleo de Poza Rica.. hubo un escape de sulfuro de hidrógeno ocasionando por el deterioro accidental de una instalación de tratamiento de gas natural.

Aunque el desperfecto fue corregido a los veinticinco minutos, murieron 22 personas y más de 380 sufrieron diversos daños en el aparato respiratorio, en los ojos y en otros órganos importantes...<sup>33</sup>

Como estos sucesos, se hace referencia en los anales de la historia de México a otros muchos casos, entre los más sonados: la intoxicación por agua con arsénico proveniente de una planta metalúrgica, de un número considerable de personas en Torreón, Coahuila (1962); la intoxicación de más de 200 personas en Tijuana, Baja California (1967); la intoxicación por plaguicidas de casi 1,000 personas por el mismo contaminante en la comarca lagunera (1974), entre otros muchos, seguramente no registrados por la historia oficial .

Los altos índices de contaminación del aire por ozono y por diversos derivados del carbono en la Ciudad de México, provocó que el gobierno capitalino implementara, durante el período salinista el programa ecológico denominado "hoy no Circula", cuya eficacia es cuestionada hasta la actualidad por partidos políticos y diversas organizaciones ambientalista no gubernamentales.

Resumir la historia de la contaminación en México, en unas cuantas cuartillas resulta lógicamente imposible, en mi opinión lo analizado líneas arriba, dibuja una perspectiva del grave problema que aqueja a nuestra Nación en la materia.

---

<sup>33</sup> Cfr. Vizcaíno, Ob. Cit. p. 38

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No se cuestiona en este punto la eficacia de la LGEEPA, promulgada en enero de 1988, pero sí hay que hacer énfasis en que en la actualidad existen problemas ecológicos graves que han escapado del alcance de la autoridad federal ( la instauración de una planta de conocida empresa transnacional en las inmediaciones del refugio de la ballena gris en Baja California, el conflicto del club de Golf en la zona ecológica de Tepoztlán, Morelos, la decreciente calidad del aire en la Ciudad de México: hechos actuales ), y que no presentan indicios de solución concreta alguna.

## **II.II. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO AMBIENTAL**

El sistema mexicano de protección al ambiente, y tiene sus bases constitucionales en numerales diversos, que serán analizados a continuación.

El artículo 4º. Constitucional en su párrafo cuarto, señala una de las principales premisas de derecho natural emanados del espíritu liberalista que orientó en gran parte la línea ideológica del Código Fundamental mexicano; esta es, la de la el derecho a la protección de la salud, este ordenamiento, reza a la letra:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, La ley definirá las bases y moralidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general..."

Este párrafo, típicamente interpretado bajo la óptica del Derecho de la Seguridad Social, tiene profundas implicaciones en lo que al medio ambiente respecta. El Estado tiene la Obligación, a raíz del pacto federal celebrado con el sector gobernado, de tutelar el derecho subjetivo a la salud, y de protegerlo ante el peligro inminente.

La contaminación en sus diversas modalidades atenta directamente a los sujetos que se

encuentran expuestos a la misma. Consiguientemente, y yendo más allá de la tradicional interpretación de este precepto, señalamos, que es la base genérica de la legislación ambiental.

El artículo 25 constitucional, por su parte, y haciendo referencia a la rectoría económica del Estado, incorpora un elemento social que incumbe al presente apartado, en su párrafo sexto establece:

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

Podría considerarse que el discurso constitucional citado parecería ser la panacea del desarrollo sustentable, es aquí donde puede observarse ( si se reflexiona objetivamente ) lo contradictorios que pueden delegar a ser los preceptos ambientalista y los intereses del capital; sin embargo, aunque el desarrollo sustentable aparezca en la realidad fáctica como un sueño dogmático, es encomiable el espíritu de la norma “de iure”.

Para la mayoría de los autores y estudiosos del Derecho Ambiental, el principal sustento jurídico constitucional se encuentra expreso en el artículo 27, al tratar acerca de la conservación de los recursos naturales.

Dice el párrafo tercero de este numeral:

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

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Es posible percatarse de una especial preocupación mostrada por el legislador con relación al tópico de la conservación de recursos naturales hacia un mejoramiento progresivo en la calidad de vida de la población en general.

La segunda parte del párrafo señala que:

“.. en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para conservar y restaurar el equilibrio ecológico . . . y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. “.

De esta parte pueden extraerse los siguientes elementos:

1. La pre-eminencia de un sentido social en materia del derecho de propiedad, sobre el privado, cuando estuviere de por medio el interés público;
2. La necesidad de cuidar y restaurar el equilibrio ecológico; y
3. La necesidad de legislar respecto a los dos puntos anteriores.

En este precepto, puede observarse, ya incorporado legislativamente el liberalismo social mexicano, que en la constitución de 1857 se encontraba ausente, ya que el artículo 27 de la constitución de 1857, pasaba por alto el sentido social de la propiedad del respecto al “*ius tendi*”, “*ius freendi*” y el “*ius abutendi*”.

Además, el precepto denota un ferviente espíritu nacional, esto, comentado por Canchola Herrera en los términos siguientes:

"El sentimiento nacionalista del Constituyente de 1917, quiso asegurar para el pueblo mexicano su propio patrimonio. Los gobiernos revolucionarios posteriores han velado (sic) a través de reforma sus adiciones el artículo 27 constitucional y mediante la expedición de leyes reglamentarias, para que se realice un aprovechamiento y explotación juiciosos de los recursos naturales en beneficio de la nación".<sup>34</sup>

Para concluir con las bases constitucionales del Derecho Ambiental Mexicano, falta hacer mención del artículo 73, que en su Fracción XIV, introduce <sup>35</sup> la idea de la prevención y el control ambiental, como una facultad del Consejo de Salubridad General, enunciada en la carta "base" de la fracción mencionada, en los siguientes términos:

"Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor de la campaña contra el alcoholismo . . . así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas en los casos que le competan".

Se observa, por un lado, que el Constituyente de 1971, hizo patente la creciente preocupación por la problemática ambiental, cometió un exceso al convertir la materia en meramente de competencia federal, y si bien, con posterioridad, en 1983 se introdujeron reformas al artículo 4º constitucional -cuyo texto fue revisado con antelación- el problema de la ambigüedad de competencias, sigue vivo como veremos más adelante.

Por lo que respecta a la facultad de legislar en la materia, el mismo artículo en su fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para:

---

<sup>34</sup> Canchola Herrera, José de Jesús. Tríptico Constitucional Mexicano. Ed. Cárdenas Editores, México. 1990. p. 118.

<sup>35</sup> Mediante la respectiva reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 1971.

**“ 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 al equilibrio ecológico; “.**

A pesar de que la anterior fracción, trata de dar una línea más objetiva al problema de la concurrencia de competencias, el sistema adoptado por la LGEEPA, no resulta convincente por causas que serán expuesta en el último capítulo de esta tesis.

### **II.III. MARCO JURÍDICO NORMATIVO VIGENTE DEL DERECHO AMBIENTAL**

Una vez analizado sucintamente el marco constitucional, es necesario el conocimiento del aspecto legal que regula la protección al medio ambiente, por lo tanto inicio este epígrafe con la ley más importante en esta materia.

#### **II.III.I. LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

Esta ley fue publicada en el Diario oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988, Como una respuesta gubernamental para instaurar mejores medidas jurídicas que exigía la sociedad para la preservación del medio ambiente.

#### **II.III.II. OBJETO Y CARACTERÍSTICAS**

El objeto de la LGEEPA, está claramente expreso en su primer precepto que a la letra dice:

**“La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y su jurisdicción...”**

El objeto enunciado en el artículo en comento, no es limitativo a lo dispuesto en los artículos 27 y 73 constitucionales, por lo tanto, puede afirmarse que hace referencia a todas y cada una de las disposiciones vinculadas directamente con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, debiendo entenderse, para efectos legales, como equilibrio ecológico y ambiente, lo que el propio legislador ha señalado en el artículo 3 fracción XI de la ley:

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

Asimismo, define como ambiente:

“Al conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados”. (Art. 3 fracción I)

Coincido con Brañez, cuando señala que la enunciación del objeto de la LGEEPA resulta mucho más *ad hoc* a la realidad imperante, con relación a sus leyes predecesoras; la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971, cuyo objeto primario era la contaminación ambiental, y en plano secundario la protección al ambiente; y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, que no obstante tener como su objeto a la protección al ambiente, su contenido formal no iba acorde con aquél, cuestión que la hacía contradictoria.

Jorge Muñoz Barret, hace un análisis de las características del ordenamiento de 1988. Por su coherencia y principios abordados, *grosso modo* las expongo:

1. Se trata de una ley “marco”. Es una ley que sólo establece los supuestos jurídicos principales de mayor generalidad y, por lo tanto, requiere ser desarrollada o reglamentada con normas más concretas.

2. Este carácter según el autor, se debe tanto a la rapidez con que cambia el panorama de la problemática ambiental, como a la complejidad de los problemas a los que atiende el ordenamiento;
3. Es una ley que pretende ser globalizadora, porque trata de conjuntar disposiciones de diversos medios objeto de problemas ambientales, es decir, trata de globalizar ordenamientos forestales, pesqueros, mineros, etc., para que en su aplicación se considere al ambiente en forma global.
4. Tiene el propósito de establecer una política nacional de protección al ambiente, con lo que llega a innovar este rubro legislativo, ya que las anteriores leyes no tienen una concepción ni determinan lineamientos políticos en la materia, aunque a decir del autor "el sentido del uso legal de estos principios todavía no es muy claro, y su redacción tan general y ambigua ha determinado la falta de madurez en su aplicación"

Me identifico plenamente con esta idea de Muñoz Barret. Es precisamente la ambigüedad política, causal del problema legal en materia de competencias, misma que dio lugar a este trabajo de investigación.

5. Tiene un gran contenido orgánico, ya que buena parte de la misma va encaminada a determinar los mecanismos jurídico administrativos para su aplicación (dependencias, competencias, procedimientos, etc.)
6. Es preventiva, es decir, "dirigida a evaluar las modificaciones ambientales antes de que se ocasionen, aunque mantiene un buen número de normas de tipo correctivo para sancionar las conductas antijurídicas". Y
7. Es programática, en virtud de que buena parte de sus normas tienen la finalidad de regular la conducta de los organismos públicos, y no la de los ciudadanos.<sup>36</sup>

Tras una revisión somera de las características que atribuye la doctrina mexicana a la ley en cuestión, haré una breve reseña de su contenido, ya que el hacer una reflexión profunda de cada capítulo, bien podría tenerse material para un tema por separado.

#### II.III.I.I. MATERIAS QUE REGULA

La LGEEPA, se encuentra dividida formalmente en seis títulos, cuya denominación y síntesis temáticas son las siguientes:

<sup>36</sup> Cfr. Muñoz Barret, Jorge. Marco Jurídico Actual de la Gestión Ambiental. Ponencia. Centro

\* PRIMERO: Disposiciones generales.

En este título se enuncia el objeto de la ley (Art. 1); disposiciones diversas acerca de la concurrencia atributiva de las autoridades federal y estatales (Arts. 4. al 7.); las atribuciones jurídicas, políticas y administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); así como el trato diferenciado del Distrito Federal con relación a las entidades federativas y al municipio. (Arts. 8, 9 y 10).

La Ley señala en reciente reforma en el artículo 14 bis que:

“Las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental e intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos...”

La ley en comento, refiere un capítulo acerca de la Política Ambiental que debe imperar en todo el territorio nacional. Así mismo, en el artículo 15 fracción XX, enuncia que “La Educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales”.

Como parte de Instrumentos de esta Política Ambiental, interviene la Planeación y el Ordenamiento Ecológico del Territorio incluyendo el marino; Instrumentos Económicos, El procedimiento especial para la elaboración de manifestaciones de impacto ambiental

ante la construcción de obras privadas y públicas; la definición y determinación de validez de las normas técnicas ecológicas emitidas por la Secretaría; la facultad a las autoridades federal y estatales para adoptar medidas de protección a las áreas naturales; así como fomentar la investigación ecológica.

\* Segundo: Biodiversidad.

El concepto de Biodiversidad legalmente se refiere a la "variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

Este título enuncia: los tipos de áreas naturales protegidas así como las declaratorias para su establecimiento, Administración y vigilancia; instituye el Sistema Nacional de Áreas naturales protegidas y las zonas de restauración, sus modalidades y propósitos de protección; el procedimiento especial para la expedición de declaratorias que otorguen el carácter de "protegidas" a las zonas ecológicas; así como el procedimiento especial para otorgamiento de concesiones, licencias y permisos para la exploración, explotación y aprovechamiento de recursos de las zonas protegidas; los parámetros de protección de especies animales y vegetales a través de vedas y restricciones en su aprovechamiento.

\* TERCERO. APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS ELEMENTOS NATURALES.

Otro concepto que la propia ley defino como: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los

ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por períodos indefinidos".

Bajo este título, se articulan los siguientes rubros:

Los criterios y alcances para el aprovechamiento y cuidado racional de las aguas y los ecosistemas acuáticos; criterios y alcances para el aprovechamiento y cuidado del suelo, estableciendo limitantes de carácter ecológico para su aprovechamiento y protegiendo especialmente las zonas muy deterioradas; el procedimiento especial para expedición de declaratorias para regular el uso de suelos, así como el aprovechamiento de sus recursos y las actividades a desarrollar en los mismos .

El establecimiento de estímulos fiscales con criterios ecológicos a aquellas actividades que promuevan el desarrollo forestal; la determinación de criterios para la protección de los recursos naturales no renovables, a través del establecimiento de normas técnicas ecológicas por parte de la autoridad .

#### \* CUARTO. PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En este título se contemplan:

Criterios para la protección de la atmósfera, así como medidas preventivas y correctivas relativas; la disposición de que tanto la Federación como las Entidades Federativas y Municipios, tomen las providencias necesarias para prevenir y controlar la contaminación ambiental en sus respectivos ámbitos de competencia; la prohibición del uso de contaminantes que produzcan desequilibrio ecológico o bien dañen el ambiente ; el establecimiento de medidas preventivas y correctivas respecto a la emisión de contaminantes atmosféricos en la industria ; la previsión de estímulos fiscales a quienes, en el seno de la industria adquieran o implementen equipo anticontaminante, o bien

fomenten la investigación tecnológica tendiente a evitar su emisión o que ubiquen o relocalicen sus instalaciones para evitar la afectación de zonas urbanas;

Los criterios y lineamientos preventivos para evitar la contaminación del agua; la distribución administrativa de funciones tendientes a contrarrestar la contaminación del agua (La Secretaría, esta en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca y Estados y Municipios); en general, las medidas preventivas para el tratamiento y restricción en el manejo de aguas residuales; los criterios para evitar y controlar la contaminación de los suelos, así como las facultades y obligaciones de la Secretaría al respecto.

Restricciones al uso indiscriminado de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas; los parámetros para considerar a una actividad como riesgosa, así como las medidas de seguridad para las que no son altamente riesgosas; el tratamiento que debe darse a los materiales y residuos peligrosos; la disposición de la concurrencia de la Secretaría de Energía para cuidar que la explotación, exploración y tráfico de materiales radioactivos no pongan en riesgo ni la salud humana ni el equilibrio ecológico; la prohibición de contaminar mediante ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica y olores, quedando el control de estas actividades a cargo de la Secretaría

#### **\* QUINTO: PARTICIPACIÓN SOCIAL E INFORMACIÓN AMBIENTAL.**

En este título, únicamente se hace énfasis en la importancia de la participación social, tanto en la formulación de la política ecológica, como en la toma de acciones tendientes a la prevención de la contaminación ambiental, así como a la administración de zonas naturales protegidas, señalando, obviamente los mecanismos para la consecución de dichos objetivos.

Algo novedoso que se adiciona con la reforma de 2000 es lo referente al artículo 159 bis relacionado con el Derecho a la Información Ambiental. El mencionado precepto a la letra señala:

“La Secretaría desarrollará un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales que tendrá por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información nacional, que estará disponible para su consulta y que se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática...”

La SEMARNAT, esta obligada a editar una Gaceta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como información de interés general en materia ambiental, publicadas por los gobiernos Federal, Local o a nivel internacional, que sean de interés para México, con independencia de su oportuna publicación en el Diario Oficial de la Federación o por otros medios importantes de comunicación.

#### SEXTO. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. Medidas de control y de seguridad y sanciones.

En este título se plantean:

La concurrencia de autoridades federales, estatales y municipales, según su esfera de competencia para la aplicación del régimen de sanciones establecidas por la ley; el procedimiento especial de visitas de inspección, con las respectivas garantías al presunto responsable de una infracción concerniente a la ley; las medidas de seguridad a tomar por parte de la autoridad (decomiso de sustancias tóxicas o peligrosas, clausura total o parcial las fuentes contaminantes); las sanciones administrativas aplicables ante la omisión de los preceptos de la ley (desde multa hasta arresto administrativo).

Con relación a las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos, se contempla el Recurso de Revisión, a través del cual los particulares

podrán impugnar aquellos actos de autoridad que afecten sus derechos. Podrán impugnarlo ante el titular de la propia unidad administrativa que hubiese aplicado la sanción.

Cuando la Secretaría tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos, deberá denunciarlo ante el Ministerio Público Federal; así mismo toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales. Las penas están contempladas en el capítulo VI.

Una importante adición a esta ley en 1994, se refiere a la Denuncia Popular, figura jurídica que fue ampliada en varios preceptos para otorgarle facultades a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para intervenir en las denuncias y llevar a cabo con diligencia todo el trámite con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones que vayan en contra de la protección al medio ambiente.

Se faculta a este órgano administrativo para iniciar las acciones que procedan ante las autoridades judiciales competentes.

Al revisar el articulado de la LGEEPA, puede ratificarse la característica que Muñoz Barret le atribuye al llamarle "Ley Programática", apelativo que a nuestro criterio no merece su función legislativa, puesto que, siendo una ley que pretende implementar políticas, tiene que estructurarse, en una primera instancia de ese modo.

Recordemos que el Derecho Ambiental es una disciplina en formación, y ello implica omisiones, lagunas y ambigüedades como la que nos ocupará más adelante: errores que, sin embargo, pueden subsanarse con el tiempo.

## II.III.II.II. OTRAS LEYES Y DISPOSICIONES CORRELATIVAS.

Como he expresado en repetidas ocasiones a lo largo del desarrollo de este trabajo, el Derecho Ambiental no puede actuar de modo aislado a otras materias jurídicas. Del mismo modo, la legislación del medio ambiente se relaciona, al llevarse a la praxis con otras leyes entre las que pueden mencionarse:

- \* Ley de Aguas Nacionales
- \* Ley de Pesca.
- \* Ley General de Salud
- \* Ley Federal del Mar.
- \* Ley sobre Metrología y Normalización.
- \* Ley Forestal
- \* Ley de Caza.
- \* Ley de Vías Generales de Comunicación, etc.

En lo que respecta al Derecho Internacional Público México ha ratificado 21 convenios multilaterales; se ha adherido a 12 y ha firmado dos instrumentos de aceptación, sobre los siguientes tópicos:

1. El medio ambiente considerado en su conjunto;
2. Atmósfera y espacio ultraterrestre;
3. Aguas Continentales;
4. Flora Terrestre;
5. Fauna silvestre;
6. Ambiente, salud humana y ambiente reconstruido;

7. Temas ambientales diversos a los recursos naturales;
8. Bellezas Naturales y joyas arquitectónicas.

Entre los Reglamentos vigentes, derivados de esta ley, están los siguientes:

1. Reglamento para la Protección del Ambiente contra la contaminación originada por la Emisión de Ruido, publicada el 5 de diciembre de 1982;
2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, publicado el 7 de junio de 1988;
3. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada, publicado el 25 de noviembre de 1988;
4. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos, publicado el 25 de noviembre de 1988;
5. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (25-XI-88);
6. Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos (7-IV-93);

**CAPÍTULO TERCERO**  
**NOCIONES DOCTRINALES DE LA COMPETENCIA**

**III.I.** Concepto Jurídico de competencia **III.II.** Competencia y jurisdicción **III.III.** Competencia de las autoridades administrativas **III.III.1.** Competencia razón de la materia.

## CAPÍTULO III

### NOCIONES DOCTRINARIAS DE LA COMPETENCIA

#### III.1. Concepto jurídico de competencia.

Debido a que el tema central de la tesis versa sobre el problema de la concurrencia de autoridades administrativas estatales y federales con competencia para resolver sobre casos concretos vinculados con el medio ambiente, cabe, en este capítulo hacer una breve revisión del concepto de competencia desde la perspectiva de la teoría general del proceso, que puede allanar el camino hacia un mejor entendimiento de la justificación de las propuestas que sustentaremos más abajo.

Juan Palomar de Miguel, dice que la competencia es la "Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto".<sup>37</sup>

El procesalista italiano Giuseppe Chiovenda expresa que, competencia es:

"El conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, o jurisdicción, y en otro se entiende por competencia esta facultad del tribunal considerada en los límites en que le es atribuida".<sup>38</sup>

De la definición de Chiovenda (aceptada por los procesalistas clásicos) se desprenden dos elementos importantes: por un lado, el de la legitimidad, ya mencionado antes por Juan Palomar. Sólo la ley puede legitimar a un juez u órgano impartidor de justicia para

<sup>37</sup> Palomar de Miguel. Ob. Cit. p. 278

<sup>38</sup> Chiovenda Giuseppe. Cit. por Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso. ed. Porrúa. México. p.359

que sea competente en la resolución de un caso concreto; por otro lado, y en cuanto a la jurisdicción, el juzgador la posee en género, pero en el caso concreto es necesario que tenga competencia dentro de los límites marcados por la ley.

Al criterio de Ugo Rocco, la competencia es

"Aquella parte de la jurisdicción que compete en concreto a cada órgano jurisdiccional, según algunos criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los varios órganos ordinarios de la misma".<sup>39</sup>

La concepción de Rocco, nos parece sumamente objetiva, al considerar a la jurisdicción como una figura procesal divisible en tantas partes como órganos impartidores de justicia ordinarios existan, conforme a determinados criterios legalmente establecidos (cuantía, materia, territorio, etc.).

Sin embargo, el considerar a la competencia de tal manera, lleva generalmente al lector no ilustrado en el tema a confundir su concepto con el de jurisdicción, confusión que tratará de aclararse en punto posterior.

En la misma línea, Eduardo Pallares, define a la competencia como:

"La porción de la jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios".<sup>40</sup>

El procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara emite la siguiente definición de competencia:

---

<sup>39</sup> Rocco, Hugo. cit. por Arellano García, Ob. Cit. p. 360

<sup>40</sup> Pallares Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México. p. 297

"Es el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".<sup>41</sup>

Arellano García retoma la anterior línea definitoria al decir que la competencia es:

"La aptitud derivada del derecho objetivo, en virtud de la cual un órgano del Estado está facultado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones".<sup>42</sup>

No obstante, las definiciones concisas no son del gusto pleno de los juristas, la breve definición que expresa Fernando Arilla Bas, nos parece bastante acertada y adecuada para fines prácticos y didácticos. Este autor expresa que la competencia es:

"La extensión de la facultad para ejercer la jurisdicción".<sup>43</sup>

De las anteriores definiciones se desprenden los siguientes elementos:

1. La competencia es un atributo propio de los órganos de autoridad estatales;
2. Determinado por ciertos criterios legales;
3. Que otorgan a aquellos, la parte de jurisdicción necesaria para ejercer sus funciones.

Como se ha mencionado líneas arriba, los conceptos de jurisdicción y competencia suelen confundirse por lo que en el siguiente punto, se hace una diferenciación entre ambos.

---

<sup>41</sup> Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Ed. Harla. México.p.147

<sup>42</sup> Arellano García. *Ob. Cit.* p. 362

<sup>43</sup> Arilla Bas, Fernando. *Manual Práctico del Litigante*. Ed. Kratos. México. 1995.p.45

### III.II. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.

La jurisdicción, cuyas raíces latinas son *jus* y *dicere* (decir el derecho), es definida por Arilla Bas como:

"La actividad del Estado, ejercida por medio de los órganos judiciales, con el fin de aplicar una norma jurídica general a un caso concreto".<sup>44</sup>

Según Arellano García, esta figura jurídica se caracteriza por:

1. Implica potestad por parte del Estado, es decir, que quien posee la jurisdicción, tiene el poder de imponer su voluntad sobre otros;
2. El único depositario de esta potestad es el Estado a través de sus órganos de gobierno. Esta es una característica elemental para la aprehensión del sentido intrínseco del concepto, ya que es el Estado, como persona jurídica constituida en gobierno de cierto grupo comunitario, el único que puede ejercer la *executio imperium*;
3. El estado, con la finalidad de ejercer sus atribuciones en cuanto a la aplicación de justicia, delega sus funciones a los órganos impartidores de justicia competentes (jueces, árbitros o autoridades administrativas);
4. La actuación de las autoridades en representación del Estado, tiene como objetivo, decir el derecho, o lo que es lo mismo, resolver los conflictos intersubjetivos de intereses de su competencia.

Según Arilla Bas, la actividad jurisdiccional presupone la existencia de ciertas facultades, a saber:

- \* La *notio* (acción de conocer el conflicto intersubjetivo de intereses;
- \* La *vocatio* que es la facultad del órgano impartidor de justicia de obligar a las partes involucradas en el conflicto a comparecer para exigir lo que a su derecho convenga, en los términos del emplazamiento;

\* La *coertio* (facultad de ejercer la fuerza para garantizar el cumplimiento de sus determinaciones;

\* La *iudicium*, que es la atribución de tomar una resolución acerca del conflicto;

\* La *executio*, facultad de ejecutar las resoluciones.

De lo anteriormente expuesto, pueden deducirse las siguientes diferencias sustanciales entre competencia y jurisdicción:

1. La jurisdicción es el género y la competencia es la especie; en tanto que la primera es una potestad intrínseca al Estado, la segunda puede caracterizarse como la delegación de la misma a los diferentes órganos impartidores de justicia.
2. Consiguientemente, un juez puede tener jurisdicción, pero carecer de competencia para decir el derecho en un caso concreto, en tanto que un juzgador competente necesita necesariamente de la jurisdicción para ejercer sus funciones;
3. La jurisdicción es, en términos generales, el poder del juez, y la competencia, la medida de ese poder, conforme a los parámetros establecidos por la legislación relativa;

---

<sup>44</sup> Arilla Bas. Ob. Cit. p. 9

4. La competencia es, por ende, "aquella parte de la potestad jurisdiccional que esta legalmente atribuida a un órgano judicial determinado frente a una cuestión también determinada".<sup>45</sup>

Una vez determinadas las diferencias elementales que la doctrina general del proceso establece entre jurisdicción y competencia, abordaremos de lleno el tópico de la competencia de las autoridades administrativas.

### III.III. LA COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

para poder introducirnos en el tema de la competencia de las autoridades administrativas, es de esencial importancia, caracterizar al acto administrativo con relación al acto jurisdiccional y el acto legislativo.

Sobre este tema Acosta Romero comenta lo siguiente:

"Podría decirse que lo normal es que el acto legislativo sea creador de situación jurídica general, el judicial resuelva controversias creando situación jurídica concreta, y el administrativo realizaría todo lo que no fuera legislar o sentenciar, de donde resultaría un criterio por exclusión que abarcaría actos creadores de situación jurídica general y a la vez también actos creadores de situaciones jurídicas concretas".<sup>46</sup>

Efectivamente, el creer que la norma administrativa únicamente da lugar a situaciones jurídicas generales, serían tanto como negar que en esta ramificación jurídica no existiesen conflictos intersubjetivos de intereses: en dicha situación, no podrían resolverse las controversias derivadas de la legislación fiscal, de la administración pública, ambiental, etc. y lo que es más, no podrían ni siquiera crearse situaciones jurídicas concretas como la infracción, la multa o el arresto.

---

<sup>45</sup> Rafael de Pina. Cit. por Arellano García. Ob.Cit. p. 361

La competencia de las autoridades administrativas deviene, en consecuencia de la necesidad de resolver conflictos derivados de las disposiciones del orden administrativo.

Ciertamente, existen fuertes polémicas acerca de la naturaleza jurídica de la situación concreta emanada de las leyes administrativas, encontramos que estas tienen su basamento constitucional en el artículo 16, que en su primera parte expresa:

**"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la AUTORIDAD competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".**

El legislador prevé la actuación de las autoridades administrativas como órganos de resolución e incluso ejecutores de sus propias actuaciones, al no establecer un lineamiento limitativo a su acción. La autoridad que puede utilizar la *coertio* no son nada más los tribunales judiciales, sino cualesquier AUTORIDAD facultada legalmente para ello.

Por consiguiente, la competencia en materia ambiental, no es anticonstitucional, ni siquiera inconstitucional.

En cuanto a la unilateralidad de la decisión de las autoridades administrativas respecto al caso concreto, no debemos olvidar, que la propia naturaleza del acto administrativo la lleva intrínseca: "Precisemos: en el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y la forma que posteriormente adopte... Esa decisión implica dar contenido a la actividad administrativa".<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Acosta Romero, Ob. Cit. pp.627-628

<sup>47</sup> Acosta Romero, Ob. Cit. p. 628

### **III.III.I. COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA MATERIA**

En este apartado no hay mucho que señalar ya que las leyes administrativas, tienen por regla general, perfectamente delimitado su objeto de regulación. De hecho el conflicto de leyes, es decir:

**"aquel que se produce al concurrir dos o más normas de Derecho positivo, cuya aplicación o cumplimiento simultáneo resulta imposible o incompatible"**<sup>46</sup>

es por regla general infactible.

Es necesario reconocer que pudiese existir, para el caso del Derecho Ambiental, un conflicto de leyes en el espacio (debido al carácter general de la legislación ambiental); no obstante, en estos casos y de acuerdo al procedimiento constitucional genérico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería resolver al respecto, atendiendo a los criterios correspondientes que atienden a la autonomía de los Estados de la Federación y al bienestar público.

### **III.III.II. COMPETENCIA TERRITORIAL**

Acerca de la competencia territorial, Arellano García señala que existen dos elementos a tomar en cuenta en materia de competencia territorial:

1. "El juzgador tiene señalada una circunscripción geográfica perfectamente delimitada, y ...

---

<sup>46</sup> Palomar, Ob. Cit. p. 297

2. El caso controvertido tendrá un elemento de sujeción o de conexión previsto por la ley, del cual se derivará, que el asunto, territorialmente cae dentro de la circunscripción geográfica que tiene señalado ese juzgador.<sup>49</sup>

En lo que respecta a la primera premisa, cabe apuntar que la mayoría de las legislaciones administrativas, tienen perfectamente circunscrito el ámbito de competencia territorial de sus autoridades.

La segunda premisa, plantea que el caso concreto en sí lleva intrínseco un nexo con la territorialidad, especificado en la ley, y aunque parece hacer referencia exclusiva a los conflictos de derecho privado, bien puede hacerse extensiva a las disposiciones administrativas; Vgr. en el caso específico del Derecho Ambiental, si se presentase una conculcación a las disposiciones relativas a zonas protegidas, sería la autoridad federal la competente, dado que así se encuentra planteado en el ordenamiento.

En concreto, el ámbito de competencia territorial tiene gran importancia para la resolución de conflictos derivados de leyes administrativas, por lo que resulta imprescindible que en aquellas disciplinas jurídicas, que como en el caso del Derecho Ambiental, que adolecen de ambigüedad en este aspecto, reformulen la parte relativa de su marco jurídico y sobre ello tratan las propuestas centrales de este trabajo de investigación.

---

<sup>49</sup> Arellano García. Ob. Cit. p. 371

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COMPETENCIA**  
**EN MATERIA AMBIENTAL EN MÉXICO**

IV.I. Autoridades Administrativas IV.II La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) IV.III.1 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) IV.III. La competencia en Materia Ambiental IV.IV. La ambigüedad en la actuación de autoridades administrativas Federales y Estatales en materia ambiental IV.V. Propuesta de adición constitucional al Artículo 73 fracción XXIX-G

## CAPÍTULO IV

### ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN MÉXICO

#### IV.I. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA MATERIA

Es importante hacer hincapié en que no se abordarán todas y cada una de las autoridades que intervienen en la protección, cuidado y preservación del medio ambiente, sólo mencionaré a la más importante de éstas, que en forma evidente son una importante Dependencia y por supuesto la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente.

#### IV.II. LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)<sup>50</sup>

La SEMARNAT, se constituye legalmente como la autoridad rectora de todas aquellas actividades encaminadas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En forma somera mencionaré una revisión de las atribuciones de la Secretaría encargada de esta materia, mismas que están contempladas en el artículo 32 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las he dividido, para fines didácticos, en dos grandes rubros:

- a) Atribuciones referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y:

---

<sup>50</sup> Esta Dependencia del Ejecutivo ha sufrido trascendentes transformaciones en los últimos dos sexenios. La primera de ellas corresponde a la entonces Secretaría de Pesca, que cambia su denominación en virtud del arribo del Doctor Ernesto Cedillo a Primer Mandatario, por Decreto La Secretaría de Pesca absorbió las facultades concernientes a la de Ecología, antes concernientes a la Secretaría de Desarrollo Social, además de ampliar su marco de competencia. (1994). En fecha reciente (2000), la Ley Orgánica de la Administración Pública, señala una nueva estructura de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con sus correspondientes reformas y adecuaciones que responden al criterio subjetivo del nuevo Ejecutivo en turno.

b) Atribuciones referentes a la explotación racional de los recursos naturales.

a) ATRIBUCIONES REFERENTES A LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

- 1.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, en términos generales.
- 2.- Con reforma reciente, le corresponde conducir la política nacional, en ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, interviniendo según corresponda otras dependencias y entidades.
- 3.- Establecer, conjuntamente con otras dependencias relacionadas, Normas Oficiales Mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del ambiente.
- 4.- Proponer al Ejecutivo Federal, establecer áreas naturales protegidas, promoviendo, para efectos de su administración y vigilancia la participación de autoridades federales y locales así como de organismos diversos, universidades y centros de investigación. Cuando la administración recayere en dichos organismos, la Secretaría deberá prever la organización y supervisar su adecuado funcionamiento.
- 5.- Promover el ordenamiento ecológico en el territorio nacional con la participación de autoridades estatales y municipales así como de particulares.
- 6.- Evaluar y dictaminar sobre las manifestaciones de impacto ambiental que presenten a su consideración los sectores público, social y privado..
- 7.- Resolver acerca de los estudios de riesgo ambiental así como sobre los programas

de prevención de accidentes con implicaciones ecológicas.

8.- Promover la reforestación y restauración ecológica en colaboración con las autoridades estatales y municipales y con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

9.- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, así como los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior y las dependencias y entidades correspondientes.

10.- Dirigir las políticas nacionales en materias de cambio climático y protección de la capa de ozono.

11.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación de la política ambiental

12.- Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

13.- Llevar un control de los predios forestales y silvopastoriles y de sus productos.

14.- Llevar un control estadístico-forestal y cartográfico, y cuidar la conservación de árboles históricos y notables del país.

15.- Por reforma también se le atribuye la facultad de fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

17.- Restringir conforme al interés público, la circulación o tránsito por territorio nacional de especies de flora y fauna silvestres procedentes o destinadas al extranjero, promoviendo ante Economía el restablecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación.

18.- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia.

19.- Tomar las medidas necesarias para optimizar la gestión ambiental, el desarrollo tecnológico en la materia y la educación ambiental a través de los medios de comunicación social y las instituciones educativas.

## **B. ATRIBUCIONES REFERENTES AL APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES.**

1, Fomentar la protección y conservación de los recursos naturales.

2. Administrar, regular y fomentar el uso de recursos naturales de la federación excepto hidrocarburos y minerales radioactivos.

3. Vigilar, coordinadamente con las autoridades estatales y municipales, el cumplimiento

de leyes, normas oficiales y programas concernientes a la conservación y protección de los recursos naturales.

4.-laborar, promover y difundir las tecnologías adecuadas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

5.- Dirigir la política general y promover el desarrollo sustentable en materia de ecosistemas marinos y actividad pesquera.

Tales son, en una forma muy esquemática, las principales atribuciones de la SEMARNAT, institución rectora de la protección al ambiente y el equilibrio ecológico.

#### **IV.II.I. LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA)**

Este organismo, creado en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene la finalidad de ser el principal órgano de vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental.

La PROFEPA, no sólo se constituyó como principal autoridad supervisora del cumplimiento de la legislación en la materia, sino, que sus funciones son equiparables a las de un Ombudsman del medio ambiente facultado para emitir recomendaciones en los tres ámbitos de competencia y a la iniciativa privada, en aquellos casos en que no puede actuar como autoridad administrativa.

Su estructura orgánica, se compone de cuatro unidades administrativas, a saber:

- a) Subprocuraduría de Participación Social y Quejas, a las que se adscriben las

unidades de Participación Social y Quejas;

- b) Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, a la que se adscriben las unidades de Programación de Auditoría Ambiental y de Operación;
- c) Subprocuraduría de Verificación Normativa a la que se adscriben las unidades de Programación y Apoyo Técnico y de Verificación Normativa;
- d) Unidad Jurídica y Unidad de Administración, que son áreas de apoyo adscritas directamente al Procurador Federal.

La PROFEPA, tiene incidencia directa en los asuntos del orden federal, como autoridad sancionadora, en tanto que en los del orden común carece de imperio, por lo que sus recomendaciones se dan tan sólo en un orden extraprocesal.

#### **IV.II.II. INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE)**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio del presente año, estableció el INE, como órgano administrativo desconcentrado de esta Dependencia, con plena autonomía técnica y operativa.

Atendiendo a la demanda social que exige la protección al ambiente como una de las más altas prioridades de crecimiento, así como un requisito para dar viabilidad al proceso de modernización del país. Se crea este órgano administrativo con facultades técnico normativas.

Hoy día este Instituto, por reformas de 1994 y nuevamente en 1999, se encuentra en la estructura orgánica de la SEMARNAT. El Reglamento interior de esta Secretaría señala sus facultades, enuncio las más relevantes:

- Formular, conducir, y evaluar la política racional en materia de ecología y protección del medio ambiente, para asegurar la restauración y conservación de los ecosistemas, así como su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- Evaluar, dictaminar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, que sean de su competencia.
- Publicar y difundir la Gaceta Ecológica y coadyuvar con las unidades administrativas competentes en el fomento e impulso a nivel nacional de la cultura ecológica de la población, mediante la edición, y en su caso, distribución y comercialización de toda clase de publicaciones en la materia.
- Evaluar, Dictaminar y Resolver sobre los estudios de riesgos ambientales que presenten los responsables de la realización de actividades altamente riesgosas... así como dictaminar los programas de contingencia ambiental.
- Fomentar, conducir y evaluar las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono.

Como es evidente se trata de un órgano administrativo con facultades técnicas que son necesarias porque la protección al ambiente constituye una nueva dimensión de la política de desarrollo social, ya que el bienestar no puede elevarse sin limitar y revertir los procesos contaminantes y destructivos que actúan en contra de la salud y la calidad de vida de la población y atentan contra nuestros recursos naturales.

#### IV.III. LA COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

Uno de los grandes estudiosos del tema es sin duda González Márquez quien en este sentido afirma que:

"Uno de los principales problemas que se presentan tanto en el análisis del Derecho Ambiental como en su aplicación cotidiana es el de la determinación de los órganos competentes, así en el plano legislativo (es decir, referido a las facultades de los niveles de gobierno para legislar en materia ambiental), como en lo tocante a la autoridad administrativa que es competente para emitir actos de autoridad que afectan la esfera jurídica de los particulares".<sup>51</sup>

Existe un absoluto descontrol de la competencia administrativa de los órganos encargados de impartir el imperio de la norma al caso concreto, y ello se debe, retomando lo expreso por el autor citado líneas arriba, a dos factores primordiales:

a) El monopolio de la función legislativa en la materia por parte de la Federación,

y:

b) La consecuente ambigüedad en la actuación concurrente de las autoridades administrativas federales o estatales en la materia.

A continuación analizaremos particularmente cada una de dichas problemáticas.

Tenemos por una parte que, en el plano constitucional, la norma general de competencia la encontramos en el artículo 124 que reza a la letra:

Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

---

<sup>51</sup> González Márquez, José Juan. Problemática sobre la Disitribución de Competencias. Ed. UAM

Esta norma establece a todas luces, un criterio de exclusión, a raíz de la cual se desprenden múltiples ambigüedades en la ley, debido a lo restrictivas que resultan ciertas normas constitucionales correlativas a favor de la Federación.

En el marco constitucional del Derecho Ambiental Mexicano, se ha contemplado el artículo 73 fracción XXIX-G, que faculta al Congreso de la Unión para la expedición de leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos estatales y municipales con la federación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Respecto a dicho precepto, comenta González Márquez:

"Una lectura cuidadosa del precepto antes transcrito demostrará que el texto constitucional reconoce que en materia ambiental no existe concurrencia (o mejor dicho coincidencia) de competencias ya que al mencionar 'en el ámbito de respectivas competencias', parte del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades sobre el particular".<sup>52</sup>

Es decir, el precepto en revisión, reconoce fictamente la existencia de facultades no idénticas entre la Federación, los Estados y los Municipios y por ende no puede existir concurrencia propiamente dicha entre las mismas.

Lo que hay que resaltar aquí es la imposibilidad de los Congresos locales de legislar en materia ambiental respecto al marco restrictivo de facultades expresamente reservadas

---

México. p. 36

<sup>52</sup> González Márquez. Ob. Cit. p. 47

a la Federación. Y aunque la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece cuáles son dichas facultades, la omisión constitucional de las reglas generales de competencia -establecidas "de iure" en el artículo 4. de la LGGEPA) se prestan, en la praxis a una interpretación errónea del precepto:

"Esta ley -haciendo referencia al precepto constitucional multicitado- debiera ser un ordenamiento que organice las competencias que se supone cada nivel de gobierno posee; sin embargo, parece ser que va más allá y confiere esas competencias, por lo que el legislador ordinario federal invade facultades que, por su naturaleza pertenecen al constituyente permanente"<sup>53</sup>

Por otra parte, el numeral 4 de la LGGEPA, es mucho más específico al establecer las reglas generales de competencia en la materia en los siguientes términos:

"Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y;

II. Competen a los Estados y Municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior conforme a las facultades que ésta y otras leyes le otorgan para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la federación en sus respectivas circunscripciones.

Consideramos que dichas bases generales de competencia debieran elevarse a rango constitucional mediante una adición al artículo 73 fracción XXIX-G de la Carta Magna, previendo la invasión de competencias que en un régimen con serios tintes centralistas como es el mexicano, se encuentra a la orden del día.

---

<sup>53</sup> González Márquez. Ob. Cit. p. 23

Raúl Brañes, por su parte señala, que una de las múltiples cosas que hay que encomiar de la LGEEPA, es que se vislumbra un afán de respetar la autonomía de los Estados en los asuntos de competencia en específico, en virtud de que sus artículos 5 y 6 hacen una delimitación clara de los asuntos de competencia federal y de aquellos que conciernen a las entidades federativas.

El Doctor Brañes, a modo de sistematizar la enunciación de las facultades de cada uno de los ámbitos (federal y estatal), hace la siguiente esquematización:

a) Asuntos concernientes a la competencia de la Federación, enunciados en el artículo 5º de la Ley en estudio, divididos en los siguientes rubros:

a.1.) Asuntos relativos a la política ecológica nacional y sus instrumentos, haciendo referencia a la formulación y conducción de la política ecológica general y a la formulación de criterios ecológicos operativos respecto a la política ecológica general, y a la expedición de normas técnicas correlativas así como del ordenamiento general ecológico del territorio. Puede concluirse que lo anterior se refiere no sólo a la delimitación de la política ecológica sino también a su instrumentación sobre rubros específicos.

a.2.) Asuntos relativos a la protección de los recursos naturales. Se trata de la creación y administración de áreas naturales de interés de la federación, de la protección de flora y fauna silvestres; de la protección de flora y fauna acuáticas en las aguas de propiedad nacional o en aquellas sobre las que la Nación ejerce sus derechos de soberanía y jurisdicción; el aprovechamiento racional así como la prevención y control de las aguas propiedad de la Nación; el aprovechamiento y control racional de los recursos forestales y del suelo; las actividades vinculadas con

explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 Constitucional reserva exclusivamente a la Nación.

a.3.) Asuntos relativos a zonas o fuentes de jurisdicción federal. Se establece la regla general correlativa al expresar que es competencia exclusiva de la Federación aquellas acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en zonas de jurisdicción federal; la protección a la atmósfera en zonas de jurisdicción federal, es competencia exclusiva de la federación; Así también se dispone que para las zonas o casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente.

a.4.) Asuntos que por su naturaleza son considerados federales. Este apartado comprende asuntos más complejos hace referencia a los asuntos que por su naturaleza o complejidad requieran de la participación de la Federación. Aquí cabe apuntar que el parámetro ambiguo de la "naturaleza" o la "complejidad" de estos asuntos pueden abrir un canal a la intromisión de la Federación en el ámbito de competencia estatal

Debería expresarse de algún modo que dicha complejidad no sería arbitrariamente determinada, sino en apego a las normas técnicas correlativas y a solicitud de la entidad federativa correspondiente

Sin embargo, hay ciertas cuestiones muy acertadas como lo relacionado con los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas; además no se soslayan asuntos ecológicos internacionales.

a.5.) Asuntos que por las magnitudes o gravedad potenciales de sus efectos son considerados como federales el artículo 5 de la LGEEPA. Se incluye el control y prevención de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo hagan necesario.

Aquí haremos otro comentario en razón de que lo mencionado en el párrafo precedente *in fine*, puede representar un libro abierto al centralismo, debiendo consiguientemente eliminarse el elemento subjetivo agregando al texto la mención de que la determinación de la magnitud del daño debe estar previamente establecida por las normas técnicas.

Por otra parte hace referencia a la regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas según la propia ley, otras correlativas y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que pueden generar en el equilibrio ecológico o el ambiente; Así también se delimita a la Federación la regulación de las actividades vinculadas con materiales o residuos peligrosos.

b) Asuntos concernientes a la competencia de las entidades federativas, preceptuadas en el numeral 6 de la LGEEPA divididos en los siguientes apartados:

b.1.) Asuntos relativos a la política ecológica local y sus instrumentos. La fracción I establece como facultad de las entidades federativas la formulación de la política y los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa que guarden congruencia con los emitidos por la Federación.

Aunque en el numeral prácticamente se omiten los instrumentos para la aplicación de la política ecológica en el ámbito local, este precepto hace una somera mención al "ordenamiento ecológico local", lo que induce su existencia tácita.

b.2.) Asuntos relativos a al protección de los recursos naturales. En este apartado de la estructura conceptual de Brañes, se refiere a la regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica. Se regula del aprovechamiento racional de las aguas de jurisdicción local.

b.3.) Asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental, incluyéndose la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal; el establecimiento de medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico, en el ámbito meramente estatal);

La prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal es muy importante, así como la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción federal concesionadas a las entidades federativas.

b.4.) Asuntos relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades. Se contempla la regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas. Nuevamente se hace patente el espíritu centralista de la norma, en razón de que pueden existir asuntos que, por su premura (y al margen de su nivel de riesgo) requieran la intervención pronta de la Entidad Federativa; dicho precepto debería establecer una concurrencia entre la Federación y la Entidad Federativa correspondiendo sin embargo, y en primera instancia, el conocimiento sobre el particular al Estado y no a la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Federación. Además la determinación del parámetro de riesgo de una actividad debe estar igualmente sujeta a normas técnicas previamente establecidas, y no al arbitrio de la Federación.

La regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación; Se aborda el aspecto de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, tránsito y transporte locales.

Finalmente, se refiere a la regulación del manejo y disposición final de los desechos sólidos no peligrosos (habría, a nuestro criterio que agregar... "conforme a las normas técnicas vigentes").

En este punto, cabe también hacer hincapié en el rol que juegan los municipios respecto a la norma ecológica general.

Dice al respecto González Márquez que: "En relación a las facultades del municipio para legislar, es importante observar que el artículo 115 Constitucional no faculta directamente a los municipios para legislar, toda vez que este precepto confiere a los municipios la gestión de los servicios y no la facultad de legislar sobre estos".<sup>54</sup>

Es evidente que la facultad de gestión resulta ineficaz en ciertas situaciones fácticas, por lo que consideramos necesario revisar lo expreso en la onceava fracción del artículo 115 Constitucional que dice:

---

<sup>54</sup> González Márquez. Ob. Cit. p. 22

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

Por consiguiente, los Municipios no se encuentran imposibilitados de establecer disposiciones en los asuntos de su competencia en materia ambiental (vinculados en términos constitucionales y de la legislación ambiental a los asentamientos humanos, así como a la administración de zonas ecológicas; federales y estatales), si lo hace con la concurrencia de las autoridades estatales y en observancia de las disposiciones generales en la materia.

Así pues, la potestad municipal en materia del equilibrio ecológico y la protección al ambiente se encuentra supeditada a las disposiciones tanto de la Federación como de la Entidad Federativa, que es donde verdaderamente puede ubicarse la problemática fundamental de nuestro trabajo.

En lo que concierne al segundo aspecto mencionado al iniciar este punto de estudio (es decir, la ambigüedad en la actuación de autoridades administrativas en la materia, federales y locales) ahondaremos en el punto subsiguiente.

#### **IV. IV. LA AMBIGÜEDAD EN LA ACTUACIÓN DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES Y ESTATALES EN MATERIA AMBIENTAL**

No obstante a que el marco jurídico del Derecho Ambiental es sumamente amplio; -se ha señalado que éste consiste en disposiciones constitucionales, la Ley General en la materia; reglamentación diversa lo que evidencia una amplia regulación normativa institucional a nivel federal, normas técnicas, normas oficiales, etc.), es imprescindible señalar que en contrario el marco regulatorio ambiental en las Entidades Federativas es

precario, lo que redundará en problemáticas diversas, entre las que pueden enlistarse:

- a) La falta de sistematización y adecuación a la realidad de las políticas ambientales estatales;
- b) Un consecuente manejo desordenado de las cuestiones del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- c) Una dependencia hacia la autoridad central, que a falta de estructuras jurídicas locales fuertes y funcionales, tienen que concurrir a los casos concretos; esta dependencia parece ser un legado de otros aspectos político-administrativos que por costumbre suelen reenviarse a la Federación para que ésta resuelva. Este hecho es inconcebible en un territorio tan grande territorialmente y tan multiforme tanto natural como socialmente;
- d) La tácita asunción de prácticas centralistas ya que los Estados, al no implementar una estructura administrativa adecuada para la resolución de la problemática ambiental, permiten (y lo que es peor, ¡necesitan!) la intromisión fáctica de las autoridades federales en la resolución de casos específicos; y

Como resulta lógico, la consecuencia final de dicha falta de organización y normatividad específica, implica deterioro al objeto del Derecho Ambiental, es decir, el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Resulta increíble que hasta la actualidad únicamente se hayan creado a nivel local

Procuradurías para la Defensa del Ambiente en los Estados de Guerrero y Morelos, y que en los demás Estados, la resolución de conflictos ambientales se delegue a Subsecretarías o Direcciones Generales, que, ni con mucho son órganos especializados en el ejercicio de acciones a favor del ambiente por carecer de una estructura análoga a la de un órgano jurisdiccional.

Por otra parte, no es nada alentador que hoy en día sólo 529 Municipios cuenten con regidores ecológicos y que tan sólo otros 319 cuenten con algún tipo de unidad administrativa con funciones similares.

Ello, nos lleva a encontrarnos nuevamente (tal y como sucede con frecuencia inusitada en nuestro país), con el fantasma del centralismo, que parece haber desaparecido únicamente en la teoría, ya que en la praxis, no sólo el poder central se encuentra habituado a ofender los ámbitos de competencia estatales, sino que las propias Entidades Federativas crean relaciones de dependencia al centro que no hacen sino vulnerar los principios constitucionales más básicos, y en el grave caso del deterioro ecológico, atentar directamente contra la calidad de vida de los mexicanos.

Es cierto que la LGEEPA denota una tendencia indudable hacia la descentralización; también es verdad que los artículos 5 y 6 de dicho ordenamiento revisados cuidadosamente en el punto de estudio precedente, enlistan de modo conciso (con algunas deficiencias ya señaladas), las atribuciones reservadas a la Federación y aquellas que corresponden a los gobiernos locales.

No obstante, la ausencia de procuradurías (con estructuras orgánicas realmente análogas a órganos de procuración de justicia), defensores del equilibrio ecológico y del

medio ambiente, convierten a la legislación en un sueño dogmático.

Por ello, a nuestro criterio, resulta necesario implementar en la norma positiva criterios de homologación para que en todas y cada una de las Entidades Federativas del territorio nacional, se instauren procuradurías estatales de procuración al ambiente que tutelen en un plano real y concreto el cumplimiento de la norma positiva ambiental. Resultaría idóneo que dichas procuradurías contaran (sin el afán de teorizar acerca de un órgano "tipo"), al menos, y siguiendo la línea de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con:

1. Un área operativa, encargada de los aspectos administrativos de las mismas.
2. Un área de recepción de quejas y verificación normativa, que supervisase que se diese en el plano fáctico el cumplimiento de la norma, mediante inspecciones periódicas apegadas a Derecho, o bien cuando se presentase una presunta conculcación de la misma.
3. Un área de apoyo técnico que aportase los conocimientos científicos vinculados a la protección del ambiente;
4. Un área de comunicación social que participase activamente en el delineamiento de las políticas ambientales locales; y
5. Un área contenciosa encargada de dirimir, con todas las formalidades del procedimiento administrativo, las controversias surgidas entre los particulares y los intereses de la colectividad, así como de emitir las recomendaciones necesarias al Sector Público en pos del restablecimiento del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Es claro que los pormenores organizacionales de dichas instituciones quedarían a cargo

de los Congresos locales, siendo sin embargo, prioridad darles un marco constitucional con el fin de garantizar la legalidad de sus actos.

Sobre dichos aspectos versaran los puntos subsiguientes.

#### **IV.V. PROPUESTA DE ADICIÓN CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX-G.**

La adición propuesta a este numeral de nuestro ordenamiento fundamental, se justifica en razón de:

- a) La necesidad de dar operatividad a la norma de Derecho Ambiental en los ámbitos locales, evitando la intromisión de las autoridades federales, en funciones administrativas de incumbencia exclusiva de los Estados de la Federación;
- b) Legitimar las acciones de carácter administrativo en materia ambiental, con el fin de facilitar el cumplimiento de resoluciones correspondiente; y
- c) Tutelar, en general, de un modo más eficaz el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con el fin de elevar la calidad de vida de los centros poblacionales urbanos y rurales, en constante crecimiento y multiplicación.

No obstante que el párrafo constitucional en estudio se ha transcrito ya en capítulo precedente, a modo ilustrativo lo vuelvo a realizar con el objeto de que pueda hacerse un estudio comparativo entre ambos textos (el vigente y el propuesto).

Por medio del texto vigente se faculta al Congreso de la Unión 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".

Por medio de la propuesta, se facultaría al mismo órgano legislativo 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, **legitimando la creación de órganos administrativos que garanticen el cumplimiento del ordenamiento ecológico estatal a través de procedimientos apegados a la ley de la materia.**

Este nuevo texto, repercutiría directamente en la LGEEPA, que pormenorizaría la forma de los mencionados órganos administrativos con el fin de garantizar de manera más idónea y eficaz el respeto a sus resoluciones.

#### **IV.. : Propuesta de adición al artículo 6 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

Esta adición se justificaría en razón de:

1. La necesidad de pormenorizar la adición constitucional propuesta en el punto anterior;
2. La necesidad de dar eficacia a todas y cada una de las facultades expresas en el numeral 6 de la LGEEPA, ya que no resulta suficiente la existencia de órganos administrativos sin una estructura de tipo jurisdiccional. En dicho sentido, las Procuradurías cuya existencia se propone bien podrían absorber o complementar las funciones de los órganos ya existentes;

3. La inminente prioridad de dar una pauta procesal concreta y legítima a los actos de administración en la materia; y,
4. La necesidad de evitar la intromisión de las autoridades federales en asuntos que competen específica y exclusivamente a las entidades federativas.

El texto propuesto se insertaría como antepenúltimo párrafo del numeral multicitado, consistiendo en lo siguiente:

“Para el ejercicio efectivo de dichas atribuciones, los Congresos locales dictarán disposiciones que creen y reglamenten las actividades de Procuradurías Estatales de Protección al Ambiente, que funcionarán como órganos desconcentrados de la Administración Pública Estatal, y tendrán como finalidad primordial la de dirimir, con todas las formalidades de la ley, las controversias surgidas entre el interés colectivo y el de los particulares en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico, actuando a la vez como órganos asesores de la actividad pública vinculada con la materia objeto de la ley”.

Respecto al carácter hipotético que atribuimos a las procuradurías, como órganos descentrados lo justificamos administrativamente, debido a la necesaria característica de la autonomía técnica respecto a la administración estatal, el incluirlas en la legislación con carácter de órgano descentralizado, sin duda alguna acarrearía la penetración de prácticas no aceptables que, para efectos procesales, en una materia de interés público serían sin duda alguna perjudiciales para la colectividad.

Con la inclusión de este párrafo en el ordenamiento descrito, se busca, reiteramos homologar el tratamiento administrativo de las conculcaciones a la Ley Ecológica, con el fin de dotar a la misma de un *imperium* mucho más eficaz que el vigente en la mayoría de los Estados de la República.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** El deterioro al medio ambiente y el equilibrio ecológico no es un problema nuevo: sus orígenes se remontan incluso a épocas previas a la gran industrialización. Sin embargo, en la época pre industrial, la contaminación, así incidida tanto por fenómenos naturales como por el propio hombre, no representaba un factor letal para el medio ambiente, ni disminuía en un grado verdaderamente significativo la calidad de vida en los diversos ecosistemas.

**SEGUNDA.-** Es evidente que la Revolución Industrial y la expansión acelerada de la economía de libre mercado, son sucesos históricos que enmarcan un verdadero hito en la historia del empobrecimiento de la calidad del medio ambiente, que a la postre darían, -por fortuna-, lugar a la conciencia ecológica y al necesario surgimiento del Derecho Ambiental.

**TERCERA.-** El Derecho Ambiental, surge desde el primer momento como una norma de derecho público, con autonomía de objeto y de técnica jurídica, que tutela ante todo, la calidad de vida en los diversos ecosistemas. No es posible negar lo anterior, por lo tanto, es labor de todo jurista y sobre todo en el área de protección al ambiente, buscar en todo momento los mecanismos y estrategias legislativas encaminadas a la búsqueda de perfeccionar tan importante disciplina jurídica, que si bien es cierto, es una disciplina aún incipiente, está en pleno proceso de formación.

**CUARTA-** Es importante señalar que no obstante que el Derecho Ambiental es una rama jurídica autónoma, su acción no puede quedar aislada de las demás disciplinas de las Ciencias Sociales, sino que es necesario su interacción con las mismas para configurarse tanto en el plano teórico como en la praxis. Esta rama del derecho tampoco es ajena a las ciencias Biológicas, en razón de que precisamente éstas son las que en forma fundamental, aportan elementos para la regulación del objeto que le concierne.

**QUINTA.** La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en nuestro país, representa un avance con respecto a sus precededoras, entre otras cuestiones porque la regulación del objeto de su materia está perfectamente definido y tiende con sus preceptos hacia la federalización de atribuciones: hoy las Entidades Federativas cuentan con una amplia gama de funciones potestadoras del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y la línea conceptual legislativa resulta bastante clara. A pesar de ello, no se debe soslayar que esta regulación tiene carencias, algunas técnico-jurídicas y otras acerca de objetos específicos vinculados con la aplicación de la norma positiva.

**SEXTA.-** Una de las carencias del marco normativo ambiental en la actualidad nacional, es la ausencia de órganos administrativos con estructura análoga a los órganos jurisdiccionales que puedan hacer valer, acorde a la ley, el precepto en el caso concreto. De nada sirve la norma adjetiva, si no se cuenta con la estructura político-administrativa que la lleve a su debida aplicación. de ahí que surja la necesidad de homologar criterios a través de la legislación ambiental, consistentes en la creación de Procuradurías Estatales de Protección al Ambiente, encaminadas a la supervisión del cumplimiento de la norma, así como a la aplicación de sanciones administrativas, haciendo valer el imperio del Derecho y a la vez lograr el objetivo deseado, proteger, prevenir y preservar la calidad del medio ambiente.

**SÉPTIMA-** Con la implementación de esta medida, se disminuiría la ingerencia de las autoridades federales en asuntos de la competencia exclusiva de las Entidades Federativas. Ello traería múltiples ventajas tales como mayor celeridad en la impartición de justicia administrativa en la materia, se respetaría en un orden más estricto el Pacto Federal y una consecuente y eficaz tutela del objeto de la legislación ambiental: ¡8 calidad de la vida de todos los mexicanos

**OCTAVA-** En una línea similar, resulta necesario que la intervención facultativa de la Federación en asuntos de las Entidades Federativas, se haga con apego a las normas técnicas preestablecidas, con el fin de evitar intromisiones de competencia unilaterales por parte de las autoridades federales

**NOVENA-** Con las reformas de adición constitucional y legal propuestas en el capítulo cuarto de este trabajo de tesis, se lograría una verdadera identificación de la norma constitucional con la legal, y de esta manera se lograría una plena justificación de lo planteado. Y el propósito de efficientizar La norma ambiental se actualizaría con un resultado óptimo y útil en el contexto de la aplicación de la norma, con base en la competencia que debe ser muy clara para delimitar el ámbito de acción de la Federación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1999.
- Arellano García Carlos. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa. México. 1995.
- Arilla Bas, Fernando. Manual Práctico del Litigante. Ed. Kratos. México. 1995.
- Borunda Falcón, Oscar. Marco Legal de la Salud Ambiental y Ocupacional. Secretaría de Salud. México. 1993.
- Brañe, Raúl. Manual de Derecho Ambiental. Fondo de Cultura Económico. México. 1996
- Canchola Herrera, José de Jesús. Tríptico Constitucional Mexicano. Cárdenas Editores. México. 1990.
- Cardoso, Ciro. México en el Siglo XIX, ed. Fondo de Cultura Económico. México. 1984.
- González Márquez, José Juan. Problemas sobre la Distribución de Competencias. Ensayo. UAM. México. 1999.
- \_\_\_\_\_ UAM. División de Ciencias Sociales. México. 1994.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Harla. México. 1996.
- Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Ed. Trivium. Madrid. 1998.
- Marx, Karl. El Capital. T.I. Ed. Fondo de Cultura Económico. México. 1993
- Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Ed. Porrúa. México. 1992.
- Muñoz Barret, Jorge. Marco Jurídico Actual de la Gestión Ambiental. Ed. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México. 1995.
- Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. México. 1984.

- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. México. 1981 .
- Recaséns Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México. 1981.
- Semo, Enrique. Historia del Capitalismo en México. Ed. ERA. México. 1995.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Ed. Porrúa. México. 1998.
- Vizcaíno Murray, Francisco. La Contaminación en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Ed. Porrúa. 2001
- Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## OTRAS FUENTES

- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo. México. 1980
- Diccionario Enciclopédico Océano. Ed. Océano. Madrid. 1995. Tomo I y IV
- Diario Oficial de la Federación
- Periódico Excelsior. 24 de enero de 1996.