

455
I



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**LA DENUNCIA POPULAR COMO MEDIO
EFICAZ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL
DERECHO ECOLÓGICO**

T E S I S

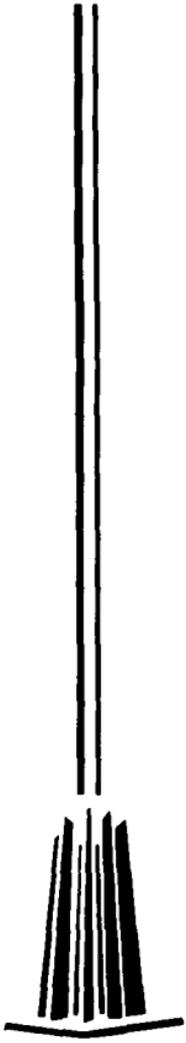
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GEORGINA ELDA SANTILLÁN ARCE

ASESOR:
DR. JORGE LUIS ABARCA MORENO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BOSQUES DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

2002





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua

A DIOS:

Te agradezco señor por darme el privilegio de vivir y el haberme permitido cumplir la meta que me impuse un día, el terminar la carrera que elegí y obtener el título que culmina ese esfuerzo; el camino fue largo y difícil, pero gracias a él, triunfaré.

A TI:

El compañero que siempre soné, te agradezco tu apoyo, paciencia y confianza, así como todo lo que has hecho por mí, te dedico este trabajo, el cual sin tu ayuda no hubiese concluído. Gracias José Luis por ser el amor de mi vida.

A MIS PADRES:

Por que los amo con toda mi alma, les expreso que todos mis ideales, esfuerzos y logros han sido suyos e inspirados en ustedes, siendo esto el legado más grande que pudiera recibir, con amor, admiración y respeto, por que hoy cosechan la semilla del éxito que en mí han sembrado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS HERMANOS:

Por todo el cariño que nos une; por que lo adverso más nos ha unido, lo próspero es el futuro de su apoyo incondicional, que hace posible que compartan conmigo la dicha que produce este logro.

*A LOS PEQUEÑOS IAN, NAÍ, SHCANDA,
JORGE Y KELSEY:*

Por que son el alma y la alegría de mi familia.

A MIS ABUELOS:

Les agradezco sus cuidados cuando los necesité y los consejos que me dieron, considerando lo mejor para mí, por que a pesar del peso de los años y su paso cada vez más lento, me ayudaron a salir adelante, no sólo a mí, sino a toda la familia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A DR. JORGE LUIS ABARCA MORENO:

En agradecimiento a su tiempo y paciencia, manifestándole que usted para mí, es una fuente inspiradora de ejemplo de superación, así como por su confianza y apoyo gracias.

A LA INSTITUCIÓN:

La Universidad Nacional Autónoma de México y su Campus la ENEP. Aragón, que me ha formado académica y culturalmente, a través de sus profesores e instalaciones.

A LOS PROFESORES:

Aquellos docentes que de manera desinteresada me transmitieron sus conocimientos y quienes han forjado en mí, la convicción de que el estudio y el trabajo son los medios adecuados para lograr la superación profesional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A TODOS AQUELLOS QUE CREYERON
EN MÍ:*

*Agradezco a todas aquellos familiares y personas
que estuvieron conmigo ofreciéndome su apoyo y
confianza para continuar adelante cuando tuve
dudas y deseos de quedarme, quienes me alentaron
para no dejarme vencer, algunos permanecen cerca
de mí y otros tomaron caminos diferentes, pero
donde quiera que estén, está es una muestra de mi
gratitud.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

Págs.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1
MARCO CONCEPTUAL

1.1.	Definición de Derecho Ecológico	6
1.2.	La Participación Social	9
1.2.1.	La Participación Ciudadana	11
1.3.	Concepto de Denuncia	12
1.3.1.	Concepto de Denuncia Popular	13
1.4.	La Denuncia Popular como medio de Participación Social	15
1.5.	La Denuncia Popular en el Derecho Ecológico	18

CAPÍTULO 2
MARCO JURÍDICO DEL DERECHO ECOLÓGICO

2.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	27
2.2.	Tratados Internacionales	29
2.3.	Régimen Estatal y Municipal	31
2.4.	Jerarquía Legislativa	33
2.5.	Facultades de las Autoridades Administrativas Federales	35

CAPÍTULO 3
LA DENUNCIA POPULAR

3.1.	En la Legislación Ambiental	52
3.1.1.	La Denuncia Popular en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	52

3.1.2.	La Denuncia Popular en la Ley Ambiental del Distrito Federal -----	57
3.1.3.	La falta de regulación de la Denuncia Popular en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal -----	60
3.2.	Naturaleza Jurídica y Función Social de la Denuncia Popular -----	62
3.2.1.	Naturaleza Jurídica -----	62
3.2.2.	La Función Social -----	64
3.2.2.1.	La Función de la Denuncia Popular en el Derecho Ecológico -----	66
3.2.2.2.	Procedimiento derivado de la Denuncia Popular -----	68

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS COMO MEDIO EFICAZ DE LA DENUNCIA POPULAR

4.1.	Relevancia Social de la Denuncia Popular -----	74
4.1.1.	La Denuncia Popular en la Prevención del Daño Ambiental y sus Perspectivas Sociales -----	77
4.2.	La propuesta como medio eficaz de la Denuncia Popular -----	83
4.3.	Establecimiento de un nuevo capítulo en la Ley de la materia que regule el procedimiento administrativo y efectos jurídicos de la Denuncia Popular -	86
4.4.	El diseño de Planes y Programas que permitan la Participación Social --	90

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El respeto al equilibrio ambiental es una obligación fundamental en nuestros días, del mismo modo que existe un equilibrio numérico en la población animal, se debe respetar un equilibrio entre el hombre y la naturaleza. Las relaciones entre los seres vivos en un medio determinado se sitúan bajo el doble signo de la dependencia y del equilibrio.

Para vivir mejor en la tierra el hombre tiene que aprender a conocer mejor la naturaleza, este aprendizaje es la clave del respeto y racional explotación de los recursos naturales que están al alcance de su tecnología, la calidad del futuro dependerá de su adecuada política ecológica, unida a una inteligente política económica.

En la actualidad el tema de preservación del ambiente y los recursos naturales es el centro de atención de la sociedad, debido a que existe un interés tanto de las autoridades como de los particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos, señala la propiedad de tierra, agua y recursos naturales en beneficio de la nación, establece la finalidad y el interés público en la conservación de los mismos para lograr un desarrollo equilibrado del país, preservar y restituir el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la importancia de la Denuncia Popular como medio eficaz de participación social en el Derecho Ecológico y su función preventiva para evitar actos u omisiones que produzcan desequilibrio ecológico, daños al ambiente y a los recursos naturales.

En nuestro país, se le ha dado importancia a la participación de los ciudadanos en diferentes actividades que les afectan directa o indirectamente, por esta razón la

Denuncia Popular debe ser un medio determinante en el fomento a la participación social.

La relevancia de la Denuncia Popular se ha de sustentar con un procedimiento administrativo adecuado, con mecanismos que garanticen la aplicación y cumplimiento de las sanciones, para que la sociedad haga uso de ella. En lo particular en el derecho ecológico la denuncia popular permitiría prevenir actos u omisiones que ocasionen daños al ambiente.

Consta la presente investigación de cuatro capítulos; en el primer capítulo abordamos el marco conceptual, definimos el Derecho Ecológico, la Participación Social, la Denuncia, la Denuncia Popular como medio de Participación Social y la Denuncia Popular en el Derecho Ecológico.

En el segundo capítulo denominado marco jurídico del Derecho Ecológico, abordamos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, el Régimen Estatal y Municipal, la Jerarquía Legislativa y las Facultades de las Autoridades Administrativas Federales.

El tercer capítulo denominado la Denuncia Popular tratamos a la misma en la legislación ambiental, así como su naturaleza jurídica.

En el cuarto capítulo denominado propuestas como medio eficaz de la denuncia popular, analizamos la Relevancia Social de la Denuncia Popular, la Denuncia Popular en la Prevención del daño Ambiental y sus Perspectivas Sociales, la Propuesta como Medio Eficaz de la Denuncia Popular, el Establecimiento de un Nuevo Capítulo en la Ley de la Materia que Regule el Procedimiento Administrativo y Efectos Jurídicos de la Denuncia Popular, el Diseño de Planes y Programas que Permitan la Participación Social.

Por último establecemos las conclusiones pertinentes al tema y la bibliografía

propia que sustenta esta investigación.

Este trabajo se funda en los tratados de algunos teóricos especialistas en la materia como: Pascal Acot, Vicente Beller Capellan, Piter Berger, V.V. DioKin, R. Ewald William, Javier Ferrano Domper, James Gibson, Raquel Gutiérrez Nájera, Donald Hughes, Hans Kelsen, Marina Leal, Ronald Lipitt, Felipe López Rosado, Renate Mayntz, Guillermo Michel, Julio Rosenbus, José Luis Serrano Moreno y Francisco Szekely entre otros.

La presente investigación se apoya en los métodos: científico, dialéctico, sistemático, estructural, analítico, inductivo, deductivo, entre otros; así como las técnicas de investigación documental propias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Definición de Derecho Ecológico.- 1.2. La Participación Social.- 1.2.1. La Participación Ciudadana.- 1.3. Concepto de Denuncia.- 1.3.1. Concepto de Denuncia Popular.- 1.4. La Denuncia Popular como Medio de Participación Social.- 1.5. La Denuncia Popular en el Derecho Ecológico.

1.1. DEFINICIÓN DE DERECHO ECOLÓGICO

Antes de entrar al tema que nos ocupa, es prudente mencionar que la doctrina y la ley establecen como sinónimo de Derecho Ecológico al Derecho Ambiental, por lo que para efectos de la presente investigación lo tomaremos como referente al Derecho Ecológico.

Nos preocupamos por la ecología en la medida que el deterioro del medio ambiente se nos presenta como un mal cada vez más próximo a nuestra familia y a nosotros mismos así como a nuestros intereses, la acción preventiva no ha sido eficaz, debido a que nuestro derecho ha llegado en forma tardía y en algunos casos muy importantes aun no ha llegado pese a existir normas ecológicas expresas.

Entendido el derecho como el instrumento que regula las conductas humanas, este no podía quedar rebasado por la problemática ambiental inmersa en la cotidianidad de la vida humana, su desarrollo es novedoso, de un carácter técnico y científico, debido a que rompe las formas tradicionales del derecho encuadradas en los aspectos administrativos, civilistas, penales y en las grandes ramas del derecho (Derecho Público y Derecho Privado), teniendo por objeto rescatar la propia supervivencia del planeta.

Para que una determinada materia jurídica alcance autonomía como rama especial dentro de las disciplinas jurídicas, se requiere que obtenga independencia legislativa, doctrinal y docente, es decir que existan leyes específicas sobre la materia en particular; requiriendo además que se haya especulado en tratados, artículos y estudios específicos, así mismo se encuentren establecidos cursos, clases y seminarios sobre el conocimiento sistematizado (teorías y doctrinas).

Reúne los anteriores criterios el Derecho Ecológico y cada día son mayores las disposiciones legislativas y reglamentarias con contenido ecológico que son promulgadas por el poder público; aunado con el nacimiento de grupos sociales organizados que promueven fines ecológicos y solicitan una legislación adecuada.

Existe la preocupación en los estudiosos de la materia por el comentario y sistematización de las disposiciones correspondientes, se han tratado temas que constituyen la materia jurídico ecológica en estudios, publicaciones y artículos.

Por lo que hace al aspecto de la enseñanza y didáctica de la materia, ésta es aceptada en escuelas y universidades como parte del currículum de las carreras de ecología, biología, forestal y otras licenciaturas técnicas sobre el ambiente que, necesariamente, deben tratar el aspecto jurídico de actividades como la pesca, la caza, la explotación forestal, la minería, la acuicultura, los parques nacionales, entre otras, lo que ha generado la impartición de diplomados de gestoría ambiental y administración de recursos naturales así como diversas especialidades en las carreras tradicionales de estudios sobre impacto ambiental de diversas actividades.

La doctrina da una definición de lo que se entiende por Derecho Ecológico, estableciendo que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana en relación con la conservación, aprovechamiento y destrucción de los recursos naturales y el ambiente; cuando estas normas rigen la conducta de las naciones a través de acuerdos, tratados o convenciones podemos calificarlo de Derecho Ecológico Internacional.

El doctor Raúl Brañes Ballesteros lo define como "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".¹

También es definido como el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales.

Para ubicar el Derecho Ecológico dentro de las diversas ramas del derecho tenemos que recordar la división clásica que lo establece en Derecho Público y Privado, corresponde al Derecho Público por la naturaleza de la materia que regula y el interés social de la misma.

Dentro del Derecho Público tenemos el Derecho Administrativo que se refiere al campo de la actividad humana de contenido general, en interés de la comunidad, ejercida por el Estado a través del poder Ejecutivo, regulando los servicios públicos y las relaciones del Estado con los particulares en el ámbito de la administración. Esta regulación se ejerce por los tres niveles de competencia que reconoce nuestro sistema jurídico: Federal, Estatal y Municipal.

El Derecho Administrativo se divide en ramas que aspiran a constituir ordenamientos autónomos como el Derecho Fiscal, el Aéreo, el Bancario y el Turístico, entre otros; así el Derecho Ecológico, aún no sistematizado ni específicamente limitado, aglutina las diversas disposiciones relativas a la conservación del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la optimización de los recursos públicos, para asegurar la satisfacción de las

¹ Brañes Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pág. 28.

necesidades colectivas consideradas esenciales, ya sea por las organizaciones estatales o particulares por medio de concesiones a empresas privadas.

En este mismo orden de ideas se puede establecer que el Derecho Ecológico es una rama del Derecho Público, que se desprende del Derecho Administrativo para la regulación del ambiente y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del ambiente.

Desde el punto de vista de la pirámide normativa Merk-Kelsen la organización jerárquica de las normas jurídicas aplicable al sistema federal que nos rige y su reglamentación con el contenido ecológico, la encontramos en todos los estratos de la regulación jurídica, comenzando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo y aprobados por el Senado de la República, las leyes reglamentarias de la Constitución y los reglamentos de éstas, así como las Constituciones de los Estados y las leyes y reglamentos en la materia no estén reservados a la Federación o que la competencia sea conjunta, en el último grado las normas técnicas que expidan las Secretarías de Estado en las diversas materias de su competencia.

1.2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Para el tratadista Ronald Lipitt la participación social es "un derecho que tienen todas las personas que conforman la sociedad, y este derecho está también íntimamente ligado con la sociedad colectiva, es decir tener en cuenta los intereses de todos, obteniendo un desarrollo armónico, sobre todo si tomamos en cuenta a la solidaridad colectiva como exigencia preventiva y no sólo reparadora".²

Esta forma de participación se entiende como el género en la participación, y la participación ciudadana la entendemos como la especie, ya que la primera de éstas

² Lipitt, Ronald. La Dinámica del Cambio Planificado. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1980. Pág. 79.

va dirigida a todos los individuos integrantes de la sociedad sin ninguna diferencia, por otro lado la participación ciudadana, sólo se refiere a los que tienen la calidad de ciudadanos en nuestro país.

Cuando decimos que participan todos los integrantes de la sociedad, no sólo nos referimos a los actos jurídicos, políticos o administrativos que llevan a cabo, sino también a las actividades que les benefician como seres humanos, en el caso particular de esta investigación a aquellos actos o hechos que prevengan la contaminación del ambiente y permitan tener una mejor calidad de vida para todos los miembros de la sociedad.

La democracia como tal, se asienta sobre el control del poder, este control se desarrolla mediante la participación, misma que sólo es posible, si la sociedad dispone de los conocimientos necesarios en los asuntos públicos, para que esta pueda adoptar posiciones y defenderlas, estos conocimientos están basados en la información, la cual únicamente podrá valorarse en tanto que las personas tengan la capacidad para ello, es decir, en la medida en que han tenido acceso a una educación.

Para ejercitar correctamente nuestro derecho a la participación social debemos saber en que consiste este derecho, como nos puede beneficiar, y en que temas lo podemos aplicar.

El derecho a la participación es especialmente importante para la universalización de la democracia en el logro de los derechos de la solidaridad y por ello, debemos considerarlo como el núcleo fundamental del derecho al medio ambiente en sentido estricto.

Desde la óptica de la participación social la Denuncia Popular es un instrumento, por que va a permitir que los integrantes de la misma, actúen de manera conjunta para obtener beneficios comunes para todos, existiendo una relación de ayuda y

respeto entre las autoridades, y los integrantes de la sociedad para lograr sus fines. Por lo tanto debemos considerar a la Denuncia Popular como un instrumento de participación social.

En relación con el medio ambiente, la Denuncia Popular es un instrumento que ayuda a los integrantes de la sociedad, para llevar a cabo actos preventivos y de defensa del ambiente, lo cual beneficiará no sólo a las generaciones actuales sino también a las futuras, mismas que disfrutarán de la calidad de vida, que las primeras hayan logrado conservar.

1 2 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En México, existe la voluntad por lo menos en la letra de la ley de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre distintas cuestiones, en lo particular, de permitir que lleven a cabo denuncias populares por parte de la sociedad, para que ésta pueda obtener una mejor calidad de vida, al preservar y mejorar su ambiente.

Sin embargo en la actualidad dicha participación se refiere más al ámbito político, aunque existen otros espacios en donde también participa la sociedad.

Todos los ciudadanos, solos o asociados, tienen derecho a ser consultados, a participar en los procedimientos administrativos de autorización, a conocer cuáles providencias se han adoptado, aunque también tienen derecho a participar llevando a cabo denuncias populares, para ayudar a las autoridades a prevenir actos que provoquen un desequilibrio ecológico y dañen al ambiente.

Se ha señalado que la participación ciudadana es la especie y la participación social el género, esto es importante en cuanto a que los ciudadanos son los únicos capacitados para llevar a cabo la denuncia popular, aunque los beneficios obtenidos no son sólo para ellos sino para todos los integrantes de la sociedad y la misma autoridad.

Al respecto el estudioso James Gibson establece "nos encontramos aquí ante una solidaridad necesaria no sólo entre los ciudadanos, sino entre las regiones y las naciones, no sólo entre las generaciones presentes, sino que la defensa de los derechos debe trascender a las generaciones futuras".³

1.3. CONCEPTO DE DENUNCIA

El vocablo "denuncia" es la primera parte del concepto en el tema de investigación que es el de "la Denuncia Popular", definimos en primer lugar qué es una denuncia en sentido jurídico general y qué es una denuncia penal.

En el sentido jurídico general el diccionario de la Lengua Española define el término de denuncia como:

"La declaración pública del estado ilegal, irregular o inconveniente de una cosa".

La anterior definición hace referencia a un estado ilegal, irregular o inconveniente sin darle un sentido estrictamente penal, debido a que se puede tratar simplemente de una infracción a una ley o reglamento o el incumplimiento de la misma.

Desde el punto de vista penal la denuncia es considerada como:

"La transmisión de un conocimiento sobre determinado hecho con apariencia delictuosa, que cualquier persona hace a la autoridad competente".⁴

Como observamos las definiciones anteriores son de fácil comprensión, por lo que retomando aspectos de ambas se llega a la conclusión de que la denuncia, implica poner en conocimiento de la autoridad competente un hecho que se considera ilegal

³ Gibson, James. Organizaciones, Conductas, Estructuras y Proceso. Editorial Interamericana. México, 1993. Pág. 35

⁴ Ramírez García, Sergio. Prontuario del Proceso Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 33.

o irregular, es decir que no cumple con lo que establecen las leyes; particularmente refiriéndonos a las leyes que prevén la figura de la Denuncia Popular en materia ambiental.

En tal virtud, se establece que el concepto penal de denuncia, es muy diferente al de denuncia en un sentido jurídico general, este último es el que se pretende dar al concepto de denuncia, para obtenerlo desde un punto de vista que permita poner en conocimiento a la autoridad de una infracción y no de un delito, siendo éste también el sentido que se le da a la Denuncia Popular.

El concepto de denuncia para efectos de esta investigación es sólo para que se le tome en cuenta como parte de la Denuncia Popular y no como el significado que se le puede dar por sí sola.

1.3.1. CONCEPTO DE DENUNCIA POPULAR

Después de analizar el concepto de denuncia, tenemos ya una parte del concepto de "denuncia popular", la otra parte es la palabra "popular", de acuerdo con Guillermo Cabanellas la define en su obra como: "aquello relacionado con el pueblo o perteneciente a él. De amplia aceptación por la opinión pública".⁵

"Este concepto es tan importante como el de populismo, teoría que pretende defender los intereses y aspiraciones del pueblo, tal y como en cierto aspecto es lo que se pretende con la denuncia popular".⁶

Esta fracción del concepto de la Denuncia Popular refleja lo social del mismo, porque al referirse a lo popular hace énfasis a los individuos que forman parte del pueblo, sin confundir pueblo con sociedad.

⁵ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. 14ª Edición. Editorial Helasta. Buenos Aires, Argentina, 1979. Pág. 314.

⁶ Nicola, Marbucci. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México, 1992. Pág. 1280.

En la Denuncia Popular la sociedad es fundamental debido a que cualquier individuo que forme parte de ella puede formularla, siempre que sea un ciudadano con capacidad para ello, a esto se refiere la segunda palabra que conforma la figura en estudio.

De lo anterior se deriva un concepto nuevo, la Denuncia Popular es poner en conocimiento de la autoridad competente, un hecho en materia ambiental, que una o varias personas que forman parte de una comunidad, consideran que es ilegal o irregular, es decir que no cumple con lo que indican las leyes ecológicas, aunado a que al realizarse atenta contra los intereses y aspiraciones comunes relacionadas con la preservación del equilibrio ecológico.

Lo popular no quiere decir que sean treinta o cincuenta personas las que realicen al mismo tiempo una denuncia, sino que una o varias personas que pertenecen a una misma comunidad la realicen, requiriéndose únicamente que cuenten con la capacidad para ello y que se estén afectando sus intereses, que en el caso particular versara sobre los referentes a actos u omisiones, que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico; para que lleven a cabo una denuncia popular, sin que se encuentre establecida la prohibición de que varias personas en conjunto puedan realizar la misma.

Para efectos de esta investigación se entenderá por denuncia popular, la denuncia que realiza algún miembro de la sociedad que cuenta con la capacidad respectiva, con la finalidad de poner en conocimiento de la autoridad competente un acto u omisión que produzca un desequilibrio ecológico o daño al ambiente.

Con la anterior definición se permitirá una fácil comprensión del tema, evitando confusión entre una denuncia penal y la Denuncia Popular, pero sobre todo es importante precisar que el aspecto popular, no se refiere únicamente a la pluralidad del concepto, sino que en cierta forma, la denominación que se le quiso dar a esa figura fue para tomar en cuenta a los individuos que conforman la sociedad. *

1.4. LA DENUNCIA POPULAR COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Señala la historia que en tiempos remotos se consideraba que los ciudadanos debían tener sumisión para con sus autoridades y representantes, dejándose a un lado el ejercicio de sus derechos, es decir renunciar al derecho de que la sociedad es un conjunto de personas que tienen determinados objetivos que se cumplirán con la cooperación mutua y no con el poder de algunos y la sumisión de la mayoría.

Aunque actualmente no se ha dado la importancia que tiene la cooperación mutua entre autoridades y ciudadanos, para la solución a la mayoría de los problemas que aquejan a la sociedad, recientemente en México se toma en cuenta la participación de los ciudadanos en distintas actividades, mediante las cuales pueden decidir sobre asuntos de interés para la sociedad, como la elección de representantes y autoridades. Se trata en el fondo, de una nueva relación entre los ciudadanos y las autoridades.

Pero lo anterior debe darse en una relación de respeto por el lado de las atribuciones propias de los órganos de gobierno y por el otro que se respete el ánimo de corresponsabilidad activa de los ciudadanos, permitiendo realizar el trabajo a las autoridades, y estas a su vez permitan a los ciudadanos participar dando su opinión o participando en consultas, mediante figuras como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal o la Denuncia Popular, entre otras.

Sería importante que se tomara como medio de participación social a la Denuncia Popular, que aunque no ha sido tomada en cuenta como tal, debe reconsiderarse esa posibilidad debido a que podría dar mejores resultados, que hasta el momento se han logrado con las otras figuras en el ámbito político y administrativo, aunque la Denuncia Popular beneficiará al ambiente, podría dar también beneficios en otras materia si se le da el cause debido.

En relación a la participación de la sociedad Felipe López Rosado menciona " el

realce que se le ha dado a la participación de la sociedad en la toma de decisiones, no sólo depende del gobierno, sino del sentido cívico de los ciudadanos que han externado su deseo de formar parte activa de las decisiones que afectan a la colectividad, ya que se trata de sumar voluntades y opiniones y complementar dando más auge a la Participación Ciudadana.⁷

Observamos que las personas en un primer momento se desaniman, al observar que al acudir con las autoridades a denunciar hechos que les afectan, éstas hacen caso omiso. Pero cuando los ciudadanos se ven envueltos en situaciones cada vez más difíciles, sólo tienen como última posibilidad seguir insistiendo, uniéndose con sus vecinos y representantes para lograr solucionar dichos problemas, sin olvidar claro que una forma de poder hacerlo es tomar en cuenta la Denuncia Popular, como un medio para obtener soluciones a los problemas sin depender siempre de la posibilidad que tienen las autoridades.

Lo anterior es importante sobre todo en los problemas referentes al ambiente que actualmente es prioritario, debido a que todos los demás bienes materiales se pueden recuperar, pero los recursos naturales no son renovables y se están agotando.

Existen problemas para la sociedad, que se podrían solucionar si se suman voluntades, y una forma de hacerlo es llevar a cabo una denuncia popular, identificando en primer momento cual es el mal que aqueja a la comunidad, y en un segundo lugar, poniéndose de acuerdo para realizarla, ya sea por una sola persona o por varias de ellas.

La solución tal vez no será inmediata y total, pero cuando los infractores se den cuenta que la sociedad acude cada vez más a poner en conocimiento irregularidades que les afectan, desistirán de realizarlas, sobre todo si se percatan de que se le da

⁷ López Rosado, Felipe. Introducción a la Sociología. 28ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1979. Pág. 47.

un adecuado seguimiento a la Denuncia Popular, y que la autoridad determina la sanción correspondiente (que tendrá que ser lo suficientemente severa y ejemplar) y la aplicará al infractor.

Si a través de la educación se informara del tipo de leyes y figuras jurídicas con que dispone nuestro país, se podrían prevenir muchas infracciones y delitos relacionados con la protección al ambiente y el equilibrio ecológico. Es importante precisar que las legislaciones ambientales establecen como objetivos principales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y su Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales: registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental a nivel nacional.

Por otro lado, en pocas leyes se trata a la denuncia como medio de participación social, algunas de esas leyes son la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Ambiental del Distrito Federal, en ellas se toma en cuenta a la Denuncia Popular, regulando su procedimiento, así como contienen las sanciones que se deben aplicar, aunque estas hasta el momento no sean lo suficientemente eficaces.

"La denuncia popular sólo es utilizada en materia ecológica con el fin de que la sociedad puede participar en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, mediante esta figura se pone en conocimiento de la autoridad pertinente las irregularidades que afectan a su comunidad y sobre todo su medio ambiente."⁸

Como observamos en las legislaciones que hemos mencionado la participación social es importante, ambas cuenta con un capítulo que hace referencia a ella, con lineamientos específicos necesarios para la aplicación material de los instrumentos con los que cuentan, siendo uno de estos, la figura de la Denuncia Popular.

⁸ Witker, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Editorial Harla. México, 1995. Pág. 137.

El procedimiento en que se adecua la participación social en la legislación ambiental se sustenta en que se permite a las organizaciones (obreras, empresariales, campesinas y productores agropecuarios, pesqueros, forestales, entre otras) a que manifiesten sus opiniones y propuestas; también prevé la realización de convenios con otras organizaciones así como con algunos medios de comunicación con el mismo fin, fomentar la participación social.

Uno de los propósitos de esta investigación es señalar que el uso de la Denuncia Popular no sólo se lleve a cabo en las leyes en materia ecológica, sino en todas aquellas en las que pueda hacer uso de ella, para dar soluciones a problemas que aquejan a la sociedad, propiciando con lo anterior la participación de los integrantes de la misma.

Para que se lleven a cabo las denuncias populares es necesario que el interés participativo de los ciudadanos no se agote, sino todo lo contrario, éste se debe aprovechar cada vez más, con la finalidad de que se cumpla con los objetivos esperados y sobre todo que mediante ciertas estrategias se logre poner en conocimiento a la población, de la existencia de la Denuncia Popular, además de garantizarles mediante esta figura resultados óptimos tanto en el procedimiento administrativo como en el cumplimiento de las sanciones impuestas en el mismo.

1.5. LA DENUNCIA POPULAR EN EL DERECHO ECOLÓGICO

Desde el principio de la historia del ser humano, éste ha requerido como toda especie viviente de un espacio mínimo el cual responda a la satisfacción de sus necesidades. En este sentido, el ser humano se ha procurado espacios adecuándolos para encontrar mayor confort y satisfactores; así, cuando la agricultura y la ganadería se hicieron presentes en su vida se tuvo que ocupar y adecuar espacios para tales propósitos, surgiendo la necesidad de planificar acciones necesarias para implementar un desarrollo ordenado, sostenible y coherente con la conservación de los recursos naturales.

Actualmente existen condiciones difíciles relacionadas con el medio ambiente, cambios que son cada vez más rápidos y que abarcan mayores extensiones dañando el medio ambiente y que en cierta forma son provocados por el ciclo de vida que los propios seres humanos han creado.

El campo de la materia ecológica es el estudio de las asociaciones de los seres humanos y los ecosistemas, como dichas asociaciones actúan entre sí son sumamente importantes en el Derecho Ecológico, sobre todo porque los seres humanos no pueden ser exclusivos de ellas y necesariamente deben regular su conducta dentro de los ecosistemas.

Con relación a lo anterior, corresponde a los seres humanos luchar por conservar la ecología y los ecosistemas a los que pertenece, por lo que para tal efecto, existen diversas estrategias. En primer lugar se debe conocer con cuales se cuenta, para posteriormente intentar su correcta aplicación y de esta manera se puedan obtener los beneficios que se desean para la sociedad.

Aunque se nos dice que no debemos tirar basura en las calles, contaminar el agua, que debemos verificar nuestro auto, que no debemos utilizar en forma desmedida y sin precaución la electricidad y la energía atómica, ni contribuir a que se de ningún tipo de contaminación, lo seguimos haciendo, pero eso si nos quejamos de las consecuencias a las que ha dado lugar esta situación en el ambiente, como son los calores y los fríos excesivos, los huracanes, las tormentas ácidas, los maremotos, el efecto de invernadero, entre los más relevantes, que indirectamente los seres humanos provocamos.

Actuamos sin saber como prevenir las diversas formas de contaminación, por ello es necesario crear toda una infraestructura con lugares especialmente diseñados y capacitados, para que proporcionen la información necesaria que nos permita de alguna manera, intervenir ejerciendo nuestro derecho de participación dentro de el Derecho Ecológico.

Para conservar el ambiente no toda la responsabilidad recae en la sociedad, por parte del gobierno hace falta más información y campañas para prevenir las distintas formas de contaminación existentes, se deben estructurar programas para la sobre población, el analfabetismo, entre otros. No se puede dejar a un lado los problemas del medio ambiente como si fueran menos importantes, y mucho menos olvidar figuras como la Denuncia Popular, cuya utilidad para la sociedad recae en la protección al ambiente.

El Derecho Ecológico además de regular la relación de los seres vivos con el medio ambiente, establece que los propios ciudadanos tengan en sus manos la forma de dar solución a los problemas ambientales, para el estudioso Tulio Rosenbus en relación con lo anterior nos menciona "además de proteger como bien jurídico autónomo merecedor de tutela el equilibrio ecológico, tiene como objetivo la estabilidad de los diferentes sistemas de vida".⁹

Con herramientas como la política ecológica de los asentamientos humanos, que para ser eficaz requiere de una gran vinculación con la planeación urbana y su aplicación, la Denuncia Popular permitirá buscar la manera de corregir los problemas ambientales, ubicándose dentro de la política ecológica, aunque en la actualidad dicha figura no sea lo suficientemente eficaz, sin embargo al darle una relación pertinente con la política ecológica, ambas obtendrían los fines esperados.

El ser humano en la actualidad explota su medio ambiente de manera cada vez más inmoderada y egoísta, sin entender que para su supervivencia lo esencial será conservar los recursos naturales existentes. Atendiendo lo que indica el ecologismo "que mediante sus teorías, prácticas y organizaciones trata de sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas ecológicos y los peligros que conllevan a una explotación sistemática e irracional del ambiente".¹⁰

⁹ Rosenbus, Tulio. Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente. Editorial Marcial Pons. Ediciones jurídicas, S A. Madrid, 1995. Pág. 13.

¹⁰ Ewald William, R. El Medio Ambiente y el Hombre. Editorial Limusa. México, 1991. Pág. 85.

La agresión hacia el ambiente puede suponer hechos jurídicamente relevantes por sus efectos perturbadores sobre la especie humana y la naturaleza, debido a ello surge la necesidad de una prevención eficaz para que no se sigan cometiendo, por lo que la utilización normativa de la ecología, deberá encontrar urgentemente el punto de conexión necesario con el ordenamiento jurídico en general.

Una forma de sensibilizar a la sociedad de manera real y definitiva, es informarle a está que la explotación inmoderada de los recursos naturales y la contaminación lograrán que se termine con el planeta, pero se podrá contrarrestar este efecto, si unen fuerzas autoridades y ciudadanos.

Lo anterior es una forma de concientizar al hombre y buscar unirlo para un fin común, mediante actividades como la presentación de denuncias populares en su doble aspecto, el de prevenir y sancionar, cumpliendo con los fines de ésta, e informando cada vez más sobre los instrumentos auxiliares para conservar el ambiente.

La problemática más seria del planeta, radica en la alta contaminación provocada principalmente por el mismo hombre a lo largo de la historia, aunado a los problemas venideros, por lo que se deberá tratar de proporcionar medios para resolver dichos problemas a través de nuestras leyes, por lo que debemos considerar dentro de estos medios a la Denuncia Popular.

El objetivo es dar a la Denuncia Popular una importancia que no tiene, que se le resalte más y sobre todo que la solución a las problemas ambientales no se base únicamente en ciertas figuras creadas por el derecho ecológico, sino en la creación de nuevos mecanismos que permitan a figuras como La Denuncia Popular a cumplir con su función.

Por otro lado, el Derecho Ecológico a través de la legislación ambiental prevé una educación ambiental, aunque debe contar con ésta para realizar la difusión de la

figura de la Denuncia Popular desde los inicios de la educación preescolar y básica, debido a que los niños siempre son los mejores difusores no sólo de esta figura, sino de todas las figuras del Derecho Ecológico que sirvan para prevenir los actos que dañen el ambiente o que produzcan desequilibrio ecológico.

La Denuncia Popular como medio de participación social en el Derecho Ecológico, permitirá sensibilizar a las personas que cometen actos u omisiones que producen desequilibrio ecológico o daños al ambiente, es decir, es una figura importante, a la cual se le puedan dar diversas proyecciones, sobre todo en el Derecho Ecológico ya que ésta es contemplada en las legislaciones de la materia.

Es importante citar lo que manifiesta José Méndez "la problemática ambiental en México data del año de 1970, año en el que se llevaron a cabo formalmente, las estrategias preventivas y de control ambiental, tanto en materia legal como técnica para proteger los recursos naturales del país. De acuerdo con lo anterior se elaboró la Ley Federal y su reglamento para la prevención y control de la contaminación, que actualmente se denomina Ley Federal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia Federal, pero en el ámbito local en el Distrito Federal contamos con la Ley Ambiental del Distrito Federal siendo estas leyes de trascendental importancia".¹¹

La preservación y mejoramiento del ambiente implica elegir, no sólo objetivos que pudieran contraponerse, sino decidir las medidas e instrumentos más adecuados, dentro de estos entrará la Denuncia Popular en su doble aspecto, como preventiva de actos y omisiones que dañen el ambiente, así como instrumento que permite la participación social para ayudara cumplir con la prevención.

No se debe olvidar que lo esencial es proteger el derecho al ambiente, el cual puede ser ejercitado a través de la Denuncia Popular, en vía ordinaria o de urgencia,

¹¹ Méndez Silvestre, José. Dinámica Social de las Organizaciones. 2a. Edición. Editorial McGraw Hill. México, 1997. Pág. 111.

frente a sujetos privados o de la administración pública, la cual podrá interponerse por iniciativa de una sola persona o varias, por organizaciones sociales o por asociaciones, si hay motivo suficiente para presumir que el derecho en cuestión ha sido puesto en peligro o dañado.

Debido a la creación de la Denuncia Popular, ya no sólo depende de las autoridades inspeccionar industrias, tiraderos, calles, por citar algunas, para enterarse de algún acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico, daño al ambiente, a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de las leyes ecológicas, ahora se cuenta con las denuncias de los ciudadanos.

Por desequilibrio ecológico para efectos de la presente investigación entenderemos a la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Es un acierto relevante que en la actualidad el Derecho Ecológico cuente con disposiciones que prevean figuras de importancia como la Denuncia Popular, aunque esta no está totalmente definida, en virtud de que no cumple actualmente con su función. No sólo se trata de tener disposiciones acertadas y necesarias, sino que estas se apliquen y cumplan con el fin para el cual fueron creadas.

Sabemos que el Derecho Ecológico se auxilia para cumplir con su fin de varias figuras, pero su gran error es dar importancia a algunas y olvidar otras como la Denuncia Popular, la cual contribuiría en la protección del ambiente si se le diera la importancia debida.

Dentro del Derecho Ecológico, los especialistas en la materia y los legisladores son los únicos que han procurado crear figuras de este tipo y han tratado de que sean aplicadas, debido a lo anterior han creado un procedimiento al que le da origen la Denuncia Popular.

La materia ecológica es muy importante tanto para el medio ambiente, como para los seres humanos que forman parte del mismo y que les corresponde cuidarlo y prevenir su destrucción.

Al respecto tratadista José Luis Serrano Moreno menciona: "la descomposición del sistema jurídico para extraer de él un conjunto de instrumentos eventuales útiles para la protección ambiental, exige introducir en el sistema jurídico para tomar en serio el diagnóstico más contundente de la ecología contemporánea, según el cual la perturbación de casi todos los ecosistemas por causa del desarrollo lo cual envuelve un riesgo mortal para toda vida, incluida la humana sobre el planeta".¹²

Siendo ésta una representación real de la sociología jurídica, en cuanto a como las normas jurídicas deben regular la materia ecológica y como éstas repercuten en la sociedad a medida que pasa el tiempo y cambia el ambiente.

"También es importante destacar que el sentido de la ampliación de la legitimidad activa para poder acceder a la tutela jurídica de los bienes ambientales, obedece a una tendencia a construir los derechos ambientales no como los derechos sustantivos generales sino como derechos procesales a la tutela judicial efectiva y como derechos procedimentales a la tutela judicial efectiva y como derechos procedimentales a la participación ciudadana en la gestión pública de asuntos ambientales".¹³

En el Derecho Ecológico la Denuncia Popular debe tener efectividad al aplicarse y ser utilizada para cumplir su fin, ya a que si funciona como se espera, obtendremos como resultado que los ciudadanos tendrán confianza en sus autoridades y seguirán formulando sus denuncias además de evitarse que realicen actos sancionados por la legislación ambiental.

¹² Serrano Moreno, José Luis. Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología. 2ª. Edición. Editorial Ecorama. Granada. 1992. Pág. 117.

¹³ Ibid. Pág. 219.

La Denuncia Popular, va encaminada en el sentido de que el pueblo participe, se le tome en cuenta y que sea el mismo, el que luche por mantener su ambiente en un mejor estado, siendo una norma jurídica que tiene una repercusión sociológica y por ende cumple con los objetivos para los que fue creada.

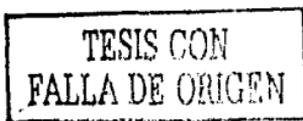
Es indispensable crear mayor número de figuras jurídicas que prevengan y menos figuras que sancionen, debido a que se gana más previniendo que sancionando, como se ha comprobado a lo largo de la historia del derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DEL DERECHO ECOLÓGICO



CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DEL DERECHO ECOLÓGICO

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 2.2. Tratados Internacionales.- 2.3. Régimen Estatal y Municipal.- 2.4. Jerarquía Legislativa.- 2.5. Facultades de las Autoridades Administrativas Federales.

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Siendo la Constitución la Ley suprema de nuestro país, en la cual se determina la organización y forma de Gobierno, así como las garantías individuales que deben gozar todos los gobernados, en ella, se encuentra plasmada una amplia regulación ecológica en su artículo 27 que a la letra establece:

*Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la 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 pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...."

Como observamos en este artículo se le otorga a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para cuidar de su conservación, logrando el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población humana. Para que pueda realizarlo deberá ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras y aguas, bosques y playas; así como planear y regular el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales.

Establece además el dominio directo de la Nación de los recursos naturales del suelo, del subsuelo que sean distintos de los componentes comunes de los terrenos que se encuentren en vetas, mantos masas o yacimientos (sal gema o formada por salinas marinas, combustibles sólidos, líquidos o gaseosos como el petróleo y los carburos de hidrógeno). Esta facultad se extiende no sólo al territorio de las partes integrantes de la federación, islas, arrecifes y cayos de los mares adyacentes, sino también a la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; además de las aguas y fondos marinos que constituyen el mar territorial, la zona adyacente y la zona económica exclusiva, según el derecho internacional.

Por lo que respecta a la extensión del mar territorial ésta ha sido fijada en 12 millas náuticas; la zona adyacente en 12 millas a partir del mar territorial y la zona económica exclusiva en 200 millas náuticas, a partir de la línea base e medición del mar territorial de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las facultades del Congreso Federal contenidas en la fracción XXIX-G del artículo 73, está la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal con los Estados y Municipios en materia de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

Dentro de la competencia federal está el Consejo de Salubridad General con la función específica de combatir y prevenir la contaminación del ambiente además de todas las atribuciones necesarias para la defensa de la salud y la sanidad en el territorio nacional.

2.2. TRATADOS INTERNACIONALES

En nuestro derecho positivo mexicano los Tratados Internacionales son considerados normas jurídicas internacionales, por así establecerlo el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que citamos:

"Artículo 133. Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Como observamos en del artículo, se le da el carácter de ley federal a los Tratados Internacionales, es decir los coloca por encima de las leyes locales. Dentro del derecho internacional existen distintos tipos de instrumentos entre los que se encuentran: Los Tratados, los Acuerdos, las Declaraciones, las Convenciones, los Protocolos y las Enmiendas.

Los tratados celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado tendrán la categoría de ley suprema de la Nación, por lo que en nuestra materia, los tratados bilaterales o las convenciones internacionales tienen el mismo rango que la Constitución y contribuyen con lo que se ha denominado derecho ecológico internacional; sus disposiciones son obligatorias a todas las autoridades federales o locales y desde luego a todos los particulares habitantes en el territorio nacional, así como a los extranjeros o compañías que ejerzan actividades dentro del mismo, incluyendo su espacio aéreo o aguas territoriales.

Los principales compromisos de México en materia ecológica a nivel Mundial son la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, ambas dentro del marco de las Naciones Unidas; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, relacionado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y Convenciones sobre Derechos del Mar, también en el marco de las Naciones Unidas.

Contienen reglas ecológicas de especial importancia los tratados bilaterales que México ha celebrado con sus vecinos, especialmente en la frontera norte, en

particular respecto a las corrientes de agua que forman las fronteras.

El acuerdo con Estados Unidos de América crea una Comisión Ecológica Fronteriza dentro de los mecanismos de cooperación resultantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

2.3. REGIMEN ESTATAL Y MUNICIPAL

El artículo 73 Constitucional establece expresamente en la fracción XXIX-G la facultad del Congreso Federal de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal con los Estados y Municipios en materia de protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, ello incluye la legislación y la aplicación de lo relativo a los asentamientos humanos que se encuentran previstos por la fracción XXIX-C.

El artículo 115 Fracción II de nuestra Constitución en relación al tema que nos ocupa menciona:

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme la Ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Es preciso establecer que son fundamentales para la ordenación ecológica las leyes federales reglamentarias de la Constitución, dentro de la cuales encontramos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente y sus leyes reglamentarias, además de todos los reglamentos federales que en cada materia se han expedido: Reglamento

para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desecho y Otras Materia, Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos y el Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido.

Los Estados a nivel estatal y municipal, han dictado sus respectivas disposiciones y organizado sus administraciones para compartir la competencia ecológica que le ha asignado la Constitución y las leyes reglamentarias, así se tienen los reglamentos locales de policía y buen gobierno que contienen disposiciones para la defensa de la ecología, tales como los reglamentos: de tránsito de vehículos, contra el ruido, la disposición y manejo de basura industrial y urbana, anuncios en la vía pública, control de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como el cuidado de los parques urbanos.

De igual manera corresponden a las autoridades locales la reglamentación del transporte, almacenamiento y reuso de los residuos no peligrosos, debido a que los peligrosos han quedado sujetos a la vigilancia y autorización federal mismas que deben colaborar las autoridades locales.

En referencia a la competencia de los poderes de los Estados en la materia ecológica, hay que tener en cuenta que las facultades que les concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son residuales, esto es que las facultades que no estén concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, pero en la conservación y protección ambiental y en asentamientos humanos la competencia es conjunta de la federación, los estados y municipios como expresamente lo establece el artículo 73 en sus fracciones XXIX-C y XXIX-G de la Constitución.

Como ya se señaló, el artículo 115 constitucional establece las facultades reservadas a los Municipios, disponiendo que tienen poder para formular, aprobar y administrar las zonas y planes de desarrollo municipal, participar en la creación de

reservas territoriales, controlar la utilización del suelo, la creación y administración de las zonas de reserva ecológica, además de dejarles la facultad de reglamentar los bandos de policía y buen gobierno sobre los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, limpia, mercados, panteones o cementerios, parques y jardines, todos ellos relacionados directamente con el cuidado del ambiente; la doctrina considera como servicios públicos esenciales a cargo de los Ayuntamientos, la policía y la administración de justicia por faltas administrativas.

En relación a la competencia de los Ayuntamientos y Gobiernos Estatales se establece la facultad para reglamentar en: la colocación de anuncios e instalación de líneas eléctricas, telefónicas y de televisión por cable que puedan afectar los espacios libres de las poblaciones; el agua residual de uso humano directo o de las instalaciones fabriles que irán a ríos o lagos y otros depósitos para posteriores usos, deberá ser tratada para que no contamine e impida su segundo aprovechamiento de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento para Prevenir la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias; en lo refiere a la basura y otros desechos sólidos, se ha legislado sobre el reciclaje de algunos productos que son reutilizables en la industria. Son materia de atención del poder público por su efecto en la salud de las poblaciones, los vertederos y los rellenos sanitarios, así como la recolección domiciliaria, que incluso origina conflictos por el valor de los desechos.

2.4. JERARQUÍA LEGISLATIVA

Las disposiciones inferiores en la pirámide sirven de apoyo a las superiores de acuerdo a la teoría, así una ley federal se sustenta en alguna disposición constitucional por haber sido aprobado por el Senado. Los reglamentos que se basan en la ley que regulan, aclaran o precisan, y no existe ley de la materia, encuentran su apoyo directamente en la misma Constitución.

Las normas técnicas, encuentran su fundamento en los reglamentos, leyes o

preceptos constitucionales, de lo contrario podrían ser impugnadas por ilegales o inconstitucionales.

Dentro de los preceptos constitucionales encontramos los artículos 27, 42, 73 en sus fracciones XXIX-C y XXIX-G y 115.

Convenciones y Tratados.

Dentro de las leyes y reglamentos que tratan la materia ecológica encontramos las más importantes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Aguas Nacionales, Ley Federal de Vivienda, Ley Forestal, Ley Federal de Caza, Ley Federal de Pesca, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal del Mar, Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley Ambiental del Distrito Federal, Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, 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 en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada, Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos, Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación Atmosférica, Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Agua, Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido, Reglamento interno de la Comisión Ambiental Metropolitana, Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, Reglamento de la Ley Forestal, Reglamento Interior del Consejo Técnico Forestal, Reglamento Interno de la Comisión Nacional Forestal, Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales.

2.5. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES

COMISIÓN NACIONAL DE ECOLOGÍA

Esta Comisión encuentra su fundamento en el artículo 12 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que a la letra establece:

"Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación con el Distrito Federal y los Estados, y éstos con los Municipios, para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse a las siguientes bases:

- I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;
- II. Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y con la política ambiental nacional;
- III. Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración;
- IV. Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;
- V. Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación y
- VI. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.

Los convenios a que se refiere el presente artículo, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial del gobierno local respectivo."

Como podemos observar en el artículo antes citado, esta comisión de carácter permanente, intersecretarial se crea para realizar la coordinación de las diversas secretarías, gobiernos locales y sectores tanto sociales como privados de la

sociedad, en la cual se dará participación a los estados y municipios, así como a sectores de la sociedad, organizaciones de productores e instituciones de educación superior, en los casos que los temas a tratar tengan repercusión en sus respectivos ámbitos de competencia o interés, especialmente en la elaboración de las normas técnicas ecológicas que les afecten o que por su trascendencia atañan al interés general o a un sector específico de la producción.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la atribuciones de esta Secretaría siendo las más importantes en relación con la protección al ambiente las siguientes:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo.
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República.
- III. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- IV. Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio para el debido ejercicio de funciones.
- V. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal.
- VI. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.
- VII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público.
- VIII. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.

El artículo 13 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente, le da a esta Secretaría, intervención en caso de que exista una emergencia ecológica.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

En lo relativo a las acciones tendientes a tutelar el ambiente era competencia de la antigua SEDESOL, su denominación ha sido reformada en dos ocasiones, la primera de ellas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, creándose la SEMERNAP, la segunda y última mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000 en donde se modifica su denominación por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 se establece lo siguiente:

“ Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: ...

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ...”

Encontramos estipuladas las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el artículo 32 Bis del ordenamiento en comento, siendo las más importantes:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- II. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de diversas autoridades competentes, tanto federales como estatales.

- III. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, en materia ecológica, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación de otras dependencias.
- IV. Vigila el establecimiento y funcionamiento de áreas naturales protegidas, su conservación y protección; ejerce la función del dominio y posesión de playas en la zona federal marítima, terrestre y terrenos ganados al mar.
- V. Impulsa el ordenamiento ecológico, ecosistemas, restauración ecológica, valuación económica del capital natural.
- VI. Regula las políticas y prácticas sobre el cambio climático y protección a la capa de ozono.
- VII. Censa predios forestales y silvopastorales, cartografía y estadística forestal.
- VIII. Controla la caza y la pesca, tránsito de flora y fauna silvestre por el territorio nacional.
- IX. Administra el sistema de meteorología, climatología, hidráulicos y geohidrológicos. Coordina el aprovechamiento de cuencas, vasos, manantiales y aguas nacionales.
- X. Regula, controla y diagnostica la necesidad de obras hidráulicas y de pequeña irrigación, en coordinación con la Secretaría de Agricultura Ganadería y de Desarrollo Rural, así como las obras que deriven de tratados internacionales.
- XI. Corresponde a esta Secretaría el manejo de todo lo relacionado con el sistema hidrológico del Valle de México, ríos, corrientes y ejecutar obras para evitar inundaciones, debiendo incluir deslaves, aludes y hundimientos, así como otros fenómenos naturales del suelo o subsuelo, eólicos, sismos etcétera.
- XII. Controla, regula y aprovecha las aguas en zonas federales, fomenta zonas portuarias, pesqueras y de consumo humano de productos pesqueros; contrata, concesiona, permite y autoriza en cuanto al uso, aprovechamiento y explotación de aguas, bosques, ecología, pesca, flora, fauna silvestre y playas.

Como observamos de las anteriores atribuciones, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la encargada de fomentar la producción, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, de bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo.

En materia de ecología: administra y regula el uso y promueve el aprovechamiento de los recursos naturales (que correspondan a la nación) con excepción de los reservados a otras regulaciones; formular y conducir la política de saneamiento y regulación ambiental del desarrollo urbano y pesquero; establece normas oficiales (mexicanas) sobre la preservación y restauración de la calidad del ambiente, los ecosistemas naturales y el aprovechamiento de los recursos naturales (considerando dentro de estos la flora, la fauna silvestre, terrestre y acuática), sobre descargas de aguas residuales y en materia minera, sobre materiales peligrosos y residuos de sólidos peligrosos; Ejerce la posesión y propiedad de la nación en las playas, arrecifes, zócalos marinos, terrenos ganados al mar y en toda la zona federal marítimo terrestre; conduce las políticas nacionales sobre: cambios climáticos y la protección de la capa de ozono y por último dirige los servicios del sistema meteorológico nacional.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en sus artículos 6º, 14, 20, 20 bis, 20 bis 1, 20 bis 6 y 28, le encarga a la Secretaría, la tarea de planear la política ecológica, promover el cuidado, la vigilancia, la evaluación del impacto ambiental y la promoción de toda la actividad relacionada con la protección del ambiente, así como la aplicación de las medidas que tanto las leyes como los acuerdos internacionales asignen a la Federación para la cual habrá de coordinarse, asistirse y asociarse con todos los organismos relacionados con la materia, con las otras Secretarías y el Gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios dándoles la intervención correspondiente en sus materias de competencia relacionadas con la conservación del ambiente y el equilibrio ecológico.

La ley en comento concede competencia a las diversas autoridades, tanto

federales como locales y le da esta intervención conjunta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales especialmente en la elaboración de las normas técnicas ecológicas, así mismo le encarga la edición de una gaceta informativa relativa a toda la actividad de índole ecológica que realicen las autoridades y organismos relacionados con la materia; en ella deberán publicarse las normas oficiales mexicanas, además de su inclusión en el Diario Oficial de la Federación.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Anteriormente Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, dicha denominación fue reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de noviembre de 2000, para quedar como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Tiene establecidas sus funciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 26 y 35, en el primero de ellos hace mención que el Poder Ejecutivo de la Unión contará con esta Secretaría para el despacho de los asuntos del orden administrativo, y en el segundo de ellos se establece las atribuciones de ella.

Esta Secretaría en relación a la preservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la conservación del equilibrio ecológico tiene las siguientes funciones:

- I. En materia de sanidad vegetal, establece las normas fitosanitarias, que deben de cumplir estos productos, incluyendo las semillas.
- II. Da asistencia para la prevención y combate de las plagas.
- III. Lleva acabo programas de emergencia en caso de que peligre la salud animal y forestal.
- IV. Expide normas de calidad para productos forestales y animales.

- V. Interviene en la prevención y el combate de plagas así como enfermedades animales y forestales.
- VI. Elabora y lleva a cabo programas de auxilio en caso de incendios en los bosques.
- VII. Establece métodos para obtener mejores rendimientos de los bosques para que de estos se aprovechen racionalmente los recursos forestales, de la flora y la fauna silvestre, respetando las restricciones establecidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sobre protección ecológica.
- VIII. Formula y ejecuta en coordinación con la Secretaría antes mencionada los programas de reforestación.
- IX. Administra reservas forestales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos y jardines botánicos.
- X. Otorga permisos para el aprovechamiento de las aguas nacionales como cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- XI. Establece viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

La Secretaría en comento también encuentra diversas disposiciones en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la faculta en la intervención de lo relativo a los efectos ecológicos de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, para regular alejamiento, explotación, uso y aprovechamiento de aguas residuales, interviniendo en la formación de las normas técnicas en el Distrito Federal. Le da intervención en las declaratorias para el establecimiento de reservas de la biosfera así como en la exposición de normas técnicas ecológicas de conservación y aprovechamiento del hábitat de la flora y fauna silvestres y acuáticas.

También le encarga realizar acciones para evitar y controlar los procesos de eutroficación, salinización y contaminación de las corrientes y cuerpos de agua propiedad de la Nación, asignándole además la elaboración de normas técnicas para la protección de los ecosistemas acuáticos en coordinación con los sectores

productivos y las comunidades.

En lo referente a la autorización del uso del suelo, en la formación de normas técnicas para el aprovechamiento, infiltración y descarga de las aguas residuales y resolver sobre las solicitudes para su uso, cuando su cambio pueda afectar el equilibrio ecológico la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente le da intervención.

Asimismo la Ley en comento faculta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para opinar sobre los proyectos de construcción de instalaciones de purificación de aguas de procedencia industrial, así como de alcantarillado urbano y en la vigilancia o monitoréo para detectar la presencia de contaminaciones en las aguas tanto federales como locales de los estados y municipios. Todo lo anterior en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SECRETARÍA DE MARINA

En relación con esta Secretaría su competencia se encuentra establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 71, 111 fracción V, 130 y 132, involucran a dicha Secretaría en la preservación de la ecología, debido a que estos artículos en su conjunto le otorga la facultad de proponer el establecimiento de parques marinos nacionales y participar en la administración de los mismos.

Además le asignan vigilar, prevenir y controlar la contaminación del medio marino de acuerdo con la Ley Federal del Mar y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Derechos y Otras Materias, según las normas vigentes del derecho internacional de las cuales México es garante de la observancia de las mismas.

SECRETARÍA DE SALUD

Encuentra su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 36, que en su conjunto establecen las facultades de la misma, se mencionan las más importantes:

- I. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.
- II. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social, por parte de los Sectores Público, Social y Privado, y verificar su cumplimiento.
- III. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.
- IV. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.
- V. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana.
- VI. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.
- VII. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General.

En relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente está le establece a la Secretaría en comento, la intervención en la formación de las normas técnicas sobre plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas que tengan

efectos ecológicos, en la formulación de normas técnicas para el uso o aprovechamiento de las aguas residuales y en lo relativo a las descargas y tratamientos de las mismas. El Consejo de Salubridad General que por disposición constitucional depende directamente del presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría, tiene, entre otras funciones la de prevenir la contaminación ambiental en todo el territorio nacional.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Las atribuciones de la Secretaría de Economía, se encuentran establecidas en la fracción IX del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los artículos 85, 141, 142 y 143 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de los cuales para efectos de la investigación únicamente citamos a la fracción IX del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 85 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, explicando por último los artículos 141 al 143 de la misma ley.

*Artículo 34. A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX. Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población ..."

Artículo 85 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: "Cuando así se requiera para la protección de especies, la Secretaría promoverá ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción, en forma total o parcial, a la importación o explotación de especies de la flora y fauna silvestre e impondrá las restricciones necesarias para la

circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y la fauna silvestres procedentes de él y destinadas al extranjero."

Los artículos 141 al 144 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le encargan la promoción de empaques y envases cuyos materiales sean susceptibles de reuso para reducir la producción de desechos sólidos; se le faculta por incorporación a otras Secretarías en la elaboración de normas técnicas relativas a los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas con efectos contaminantes; y la vigilancia del comercio de residuos que produzcan contaminación ambiental, en especial los provenientes de otros países para ser destruidos o depositados o vertidos en territorio o aguas nacionales.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

Encontramos sus atribuciones en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se le faculta para conducir y promover la intervención de los organismos paraestatales, en el aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para la producción de energía eléctrica y nuclear con apego a la legislación ecológica.

También está facultada para promover y aplicar las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear para el uso, transportación y enajenación de materiales radiactivos y energía eléctrica, todo ello acorde a la legislación ecológica.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Esta Secretaría encuentra su fundamento y funciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 26 y 32, en donde se establece en relación con la preservación y protección de medio ambiente:

- I. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para el desarrollo

urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- II. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

La Secretaría tiene a su cargo coordina el "combate a la pobreza", y regular los asentamientos humanos para el desarrollo urbano y vivienda, fomentando el mejoramiento del nivel de vida, mediante variados programas de apoyo, uno de ellos es la creación de empresas que asocien a grupos de escasos recursos. Además fomenta la creación de viviendas y controla el abastecimiento y la producción de artículos de consumo básico, para evitar el aprovechamiento indebido.

Interviene en la protección al ambiente por corresponderle todo lo relativo a los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, en coordinación estrecha con los gobiernos estatales y municipales al promover la planeación y distribución, así como la ordenación, de la población. Se aboca a los programas de uso del suelo, reservas territoriales y obras de infraestructura urbana, todo ello directamente relacionado con el manejo ecológico del suelo, el agua y el abastecimiento de los productos básicos para las poblaciones, tal y como lo señala las fracciones I, II, VII, IX al XI del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Le corresponde la fijación de normas técnicas en los servicios de comunicaciones en diversos aspectos como radio, televisión, telegrafía y transportes por aire y aeropuertos correspondientes; la construcción de carreteras, vías férreas, patios y terminales que por su naturaleza son susceptibles de afectar la ecología ambiental, se le asigna cuidar los planes de desarrollo urbano respecto a la ubicación de

aeropuertos, terminales y derechos de vía, en su funcionamiento.

Es la encargada de establecer normas técnicas para el control de contaminantes como el ruido de los diversos transportes según la reglamentación para la protección del ambiente por la contaminación originada por la emisión de ruido, lo anterior de conformidad con lo que señala el artículo 36 en sus fracciones V, VI, VII, XII Y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Esta Secretaría encuentra su fundamento en los artículos 26 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tendrá la función de desarrollar la capacitación y el adiestramiento para el trabajo en materia de protección del ambiente y equilibrio ecológico a través de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, tal y como lo establece el artículo 40 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismo que citamos:

"Artículo 40. La Secretaría del Trabajo y Prevención Social, promoverá el desarrollo y el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con arreglo a lo que establece esta ley y de conformidad con los sistemas métodos y procedimientos que prevenga la legislación especial. Asimismo, propiciará la incorporación de contenidos ecológicos en los programas de las emisiones mixtas de seguridad e higiene."

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Se encuentran establecidas sus funciones en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 39 la que le da intervención en cuanto a la conservación y protección al ambiente.

***Artículo 39.** Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Asimismo, propiciarán la participación de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable.

La Secretaría mediante diversas acciones promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre los elementos de los ecosistemas, incluido el ser humano, la evolución y transformación para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente."

Del anterior artículo se desprende la obligación de incorporar la materia ecológica a la enseñanza, en los ciclos elementales, en la educación superior, y en los organismos dedicados a la investigación; y el desarrollo de especialistas.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Encontramos sus atribuciones en el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que son las siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, la flora y fauna silvestre, terrestres y acuáticas, pesca y zona federal marítimo terrestre, playas, áreas naturales protegidas; y establecer mecanismos y procedimientos administrativos que procuren tales fines.
- II. Recibir, investigar y atender, y en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores públicos, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente, los

recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas y la pesca.

- III. Salvaguardar los intereses de la población y brindarles asesoría en asuntos de protección y defensa de los recursos naturales competencia de la Secretaría.
- IV. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales, en el control de la aplicación de la normatividad relacionada con el medio ambiente.
- V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.
- VI. Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para controlar la aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento.
- VII. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares, entre sus relaciones con las autoridades, y asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normas oficiales, mexicanas y programas ambientales.
- VIII. Realizar auditorías y peritajes ambientales, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización, uso y disposición de derechos y compuestos, así como respecto a la realización de actividades que constituyen un riesgo para el ambiente.
- IX. Formular a solicitud de la autoridad competente o de los particulares, dictámenes técnicos respecto de daños o perjuicio ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental.
- X. Imponer las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- XI. Investigar las infracciones a la legislación ambiental y en su caso hacerlas de conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia.
- XII. Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales y la pesca.

- XIII. Coordinarse las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales.
- XIV. Participar con las autoridades en la elaboración y aplicación de normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección y restauración del medio ambiente y recursos naturales.
- XV. Canalizar a través de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales, en el ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o de los recursos naturales, para que intervenga en términos de ley o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente.
- XVI. Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para transmitir las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que proceda conforme a la legislación aplicable; y
- XVII. Resolver los recursos administrativos que le compete.

También encontramos que el artículo 202 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente faculta a esta Secretaría en el ámbito de sus atribuciones, para iniciar las acciones que procedan ante las autoridades judiciales competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación Ambiental o Penal.

CAPÍTULO 3

LA DENUNCIA POPULAR

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO 3

LA DENUNCIA POPULAR

3.1. En la Legislación Ambiental.- 3.1.1. La Denuncia Popular en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- 3.1.2. La Denuncia Popular en la Ley Ambiental del Distrito Federal.- 3.1.3. La falta de regulación de la Denuncia Popular en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.- 3.2. Naturaleza Jurídica y Función Social de la Denuncia Popular.- 3.2.1. Naturaleza Jurídica.- 3.2.2. La Función Social.- 3.2.2.1. La Función de la Denuncia Popular en el Derecho Ecológico.- 3.2.2.2. Procedimiento derivado de la Denuncia Popular.

3.1. EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

3.1.1. LA DENUNCIA POPULAR EN LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Denuncia Popular está prevista entre otras legislaciones por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es por ello que analizaremos esta figura desde la óptica de el derecho ecológico, aunque como un medio que permite la participación de la ciudadanía para la solución de problemas ambientales, proporcionando un beneficio a la sociedad, tal y como lo indica el estudioso Renate Mayntz "la naturaleza y la sociedad forman una unidad histórica y tiene una acción recíproca".¹⁴

En tal virtud la conservación del ambiente depende de la participación de la sociedad, así como la sobrevivencia de los seres humanos depende de la naturaleza,

¹⁴ Mayntz, Renate. Sociología de la Organización. Editorial Alianza. Madrid, España, 1972. Pág. 68.

ha ambos contextos los relaciona la naturaleza, debido a ello el vínculo importante entre ambos es la Denuncia Popular, la cual permitiría que la sociedad participe en la solución de problemas que tienen que ver con su ambiente, para lograr una mejor calidad de vida. Para profundizar más sobre la figura de la Denuncia Popular en la legislación ambiental federal, es necesario comentar algunos artículos de importancia como lo es el siguiente:

El artículo 189 de la Ley en comento en la parte inicial establece: "toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar..."

En esta parte del artículo hace mención de quienes son los que pueden realizar una denuncia popular, tomándose en cuenta a la sociedad como principal acreditada para tal efecto, ya sea por una persona o por varias que formen parte de un grupo o una organización, siempre que cuenten con la capacidad suficiente para ello.

La Denuncia Popular es un instrumento de participación social, ya que los ciudadanos a través de esa figura ponen en conocimiento a la autoridad de determinado hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la ley.

Con esta ley se pretende fomentar la participación de los ciudadanos, auxiliando a la autoridad y cumpliendo además con un principio de corresponsabilidad al proteger al ambiente y el equilibrio ecológico. Lo anterior se refiere a los actos que las personas deberán poner en conocimiento de la autoridad a través de la denuncia popular, resaltando la importancia de mantener al ambiente, la calidad de los recursos naturales y evitar el desequilibrio ecológico.

Una de las formas más comunes que tienen los hombres de manifestar su dominio sobre algo consiste en destruirlo, al respecto Piter Berger nos menciona "los

problemas de la contaminación podían verse como el efecto de pretender el hombre una apropiación exclusiva sobre el mundo al igual que ciertos animales que orinan en su guarida para que siga siendo suya. Pero cuando se ensucia el objeto, éste pierde el atractivo por el cual fue codiciado y conquistado - pierde su belleza natural - y además se vuelve nocivo por que el producto contaminado se convierte en agente contaminador".¹⁵

Lo anterior nos lleva a destacar la importancia del derecho al ambiente, quiénes tienen ese derecho, y quiénes lo pueden ejercitar, la respuesta es, la sociedad y los integrantes de la misma, a través de diversos instrumentos, siendo uno de ellos la Denuncia Popular, que propicia la participación de la sociedad para conservar el ambiente.

El Estado crea la legislación para que exista un marco dentro del cual los ciudadanos deban actuar y no deban transgredirlo, para reafirmar esto citaremos lo dicho por Kelsen "... la técnica jurídica de la administración mediante leyes y reglamentos del Estado convierte en deber una determinada conducta humana, estatuyendo que la conducta contraria será sancionada con pena o ejecución".¹⁶

Lo anterior es una de las razones por las cuales la Denuncia Popular es una figura diferente y por lo tanto tiene un procedimiento y un fin singular, tomando en cuenta que forma parte de una ley creada por el Estado para que se cumpla, "el mejor método para intentar un análisis general de los efectos directos e indirectos de las decisiones jurídicas y de las acciones políticas sobre el ambiente parece provenir precisamente del concepto de relación sistema / entorno".¹⁷

En la Ley que nos ocupa la instancia ante la que se realiza la Denuncia Popular, es

¹⁵ Berger, Pter. Un Mundo sin Hogar Modernización y Conciencia. Editorial Sal Térrea. Santander. 1979. Pág. 310.

¹⁶ Hans, Kelsen. Teoría del Estado. 15ª. Edición. Editorial Nacional. México. 1979. Pág. 310.

¹⁷ Serrano Moreno, José Luis. Op. Cit. Pág. 37.

la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en relación al orden federal, o bien en la representación de la misma en las localidades de la República Mexicana, dentro de sus funciones la Procuraduría tiene la de dictar acuerdos, resoluciones y recomendaciones derivadas de la prestación de una denuncia popular, en la actualidad en ella se ventilan procedimientos derivados de las denuncias populares, sin embargo la mayor difusión de esta figura permitirá que se lleven a cabo un número mayor.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, contempla un capítulo que se denomina derecho a la información ambiental, de cuyo estudio y análisis nos percatamos que contiene estrategias para cumplir con el fin de la información, pero no se hace referencia a que será difundida la denuncia popular de manera especial.

Como se observa la participación requiere veracidad, transparencia y publicidad en las informaciones, en relación al derecho a la información el estudioso Lettera citado por Vicente Beller establece que "es una manifestación de la publicidad del derecho público, este derecho ha tenido un vertiginoso desarrollo en nuestros días, tanto a nivel internacional como privado. Por un lado, se han multiplicado los convenios internacionales sobre comunicaciones de informaciones; y por otro, ha surgido una nueva corriente, tendiente a proclamar el derecho de cada ciudadano a la información".¹⁸

El derecho a la información puede verse como un derecho instrumental al servicio del derecho a la participación y del derecho a la educación, íntimamente ligados en la realización de esta investigación, debido a que son importantes para la realización de la denuncia popular. El derecho a la información es reconocido antes que el derecho a la participación, todos los ciudadanos tienen derecho a ser informados de las modificaciones ambientales.

¹⁸ Beller Capella, Vicente. Ecología de las Razones a los Derechos. Editorial Ecorama. Granada, España, 1994. Pág. 299.

Debe colocarse el derecho a la información en función del derecho a la educación, por que la información no sólo sirve para facilitar la participación sino para sensibilizar acerca de los problemas del deterioro ambiental. Para que la Denuncia Popular sea medio de ayuda a la sociedad, es necesario educar a la misma tal y como lo refiere Youren "la humildad debía lograr su emancipación científica, religiosa y política, la condición que lo hacía posible era la "emancipación mental", que habrá de lograrse gracia a la educación positiva".¹⁹

Mientras más educación tenga la sociedad mexicana más libre será, al conocer figuras como la Denuncia Popular, tendrá más oportunidad de ejercer acciones preventivas y obtener el beneficio que esta le proporcione, como en este caso el de preservar su ambiente.

Es importante analizar la ley que actualmente nos ocupa, debido a que cuenta con esta figura dentro de su articulado, contemplada como un instrumento de auxilio para la protección y defensa del ambiente, aunado a la importancia que le da como medio de participación social. Sin embargo no cuenta con los mecanismos necesarios para hacer efectivo el procedimiento administrativo derivado de la Denuncia Popular.

"El principal objetivo es comprender que hoy los cambios se realizan en segundos, de ahí la importancia que tienen los ecosistemas por mantener el equilibrio entre los seres vivos y su medio ambiente, constituido por una unidad geoespacial, equilibrio que si se rompe con los procesos encadenados en la naturaleza puede provocar un grave deterioro ecológico, que los ciudadanos tenemos en nuestras manos el instrumento de la denuncia popular para luchar contra ese problema".²⁰

La ley contempla esta figura así como un procedimiento que se deriva de la misma, pero es deficiente por que no contempla su difusión, ni los mecanismos que

¹⁹ Yuren Camarena, María Teresa. La Filosofía de la Educación en México. Editorial Trillas. México, 1994. Pág. 139

²⁰ Trueta D., José. Ecología Para El Pueblo. Editorial Edicon. México, 1982. Pág. 27.

garanticen la aplicación de las sanciones y el cumplimiento de las mismas. En cada sociedad existen rasgos significativos que la distinguen y estos también se relacionan con el ambiente, "la función y significación de un rasgo está en relación con el medio ambiente".²¹

Observamos que la creación de esta figura fue porque se necesitaba de ella como auxiliar para prevenir daños ecológicos, al obtener ayuda de la ciudadanía en cuanto a informes sobre los actos u omisiones que provoquen un desequilibrio ecológico, debido a que las sanciones que impongan la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o las Procuradurías locales, son independientes a las sanciones penales por delitos ambientales.

No todos los reglamentos que forman parte de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Prevención al Ambiente prevén a la denuncia popular, sólo en algunos casos como en el Reglamento de la Ley en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, pero las especificaciones que realizan no profundizan en lo ya establecido por la propia ley.

3.1.2. LA DENUNCIA POPULAR EN LA LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL

En esta ley la Denuncia Popular tiene otra denominación, esta es la de "denuncia ciudadana", al respecto señalamos que se trata exactamente de la misma figura, debido a que si analizamos la definición de denuncia popular que se encuentra en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la definición de la denuncia ciudadana de la presente ley, es la misma, solo cambia la denominación.

Observamos que en el ámbito local le denominaron denuncia ciudadana, para

²¹ Horton, Paul. Sociología. Editorial Mc Gran Hill. México, 1977. Pág. 122.

referirse a los ciudadanos del Distrito Federal, esto es por las reformas realizadas a la ley de enero del 2000, antes de la reforma se le denominaba denuncia popular; su regulación es distinta, la autoridad ante la que se deben presentar es la Secretaría del Medio Ambiente, autoridad distinta a la que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en ésta se debe presentar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como esta diferencia existen otras y esto en cierta forma se debe a que el ámbito de aplicación de estas leyes es distinto, una es federal y otra local.

Las dos leyes tienen el mismo propósito que es el de reforzar urgentemente esta protección actuado principalmente en dos vertientes: en generar mecanismos capaces de ejecutar y velar por el cumplimiento efectivo de las normas ambientales y en proporcionar una educación que lleve a un reconocimiento social de valor en sí de la naturaleza.

La legislación ambiental es importante, forma parte de la dogmática del derecho ambiental, que puede ser leída como la conciencia normativa de la existencia de sistemas y subsistemas ecológicos, que necesitan un tratamiento jurídico sistemático y equilibrado. La regulación de conductas que compartan el derecho ambiental tienden a no realizarse de manera aislada, tomando en cuenta no sólo el comportamiento de los elementos naturales sino, sobre todo, las intenciones en ellos provocadas como consecuencia de las acciones del hombre.

Para la ley en comento la participación ciudadana es importante, cuenta con un capítulo especial que hace referencia a la misma, por otra parte se refiere a ella desde que determina que la política del desarrollo sustentable del Distrito Federal será elaborada y ejecutada conforme a diversos instrumentos, tomando como uno de estos instrumentos a la participación ciudadana.

La relación del hombre con la naturaleza tiene lugar en el ámbito moral, en el que surgen deberes de éste para con ella, precisamente por que la naturaleza no puede

tener la condición de sujeto de derecho, "estos deberes pueden ser percibidos y debidamente afrontados en la medida en que la sociedad recibe una educación sensible a estas cuestiones".²²

Si toda la población contará con una educación ambiental, podría hacer uso de las figuras de derecho ambiental que se encuentran en las distintas legislaciones, tendría además presente las opciones existentes para hacer uso de ellas de la manera más oportuna; la legitimidad activa para poder acceder a la tutela judicial de los bienes ambientales obedece a una tendencia que es la de construir los derechos ambientales no como los derechos sustantivos generales si no como derechos procesales a la tutela judicial efectiva y como derechos procedimentales a la participación ciudadana en la gestión pública de asuntos ambientales.

Es necesario reforzar esta protección actuando principalmente en dos vertientes, la primera consistente en generar mecanismos capaces de ejecutar y velar por el cumplimiento efectivo de las normas ambientales y la segunda de proporcionar una educación que lleve a un reconocimiento social del valor en sí de la naturaleza.

En nuestra ciudad hemos vivido los estragos de la contaminación, se ha convertido en un basurero y se ha llenado de vehículos que día con día contaminan más el ambiente, aunado a las otras formas de contaminación. Para participar hay que conocer teniendo la capacidad para integrar y valorar las informaciones recibidas, esa capacitación para comprender el mundo y actuar es lo que busca la educación.

La Denuncia Popular es la determinación para combatir este mal que aqueja a toda la ciudadanía, por lo tanto es acertado que la Ley Ambiental del Distrito Federal, regule esta figura, permitiendo a los ciudadanos participar salvando su propio entorno, mediante la información oportuna a la autoridad sobre los actos sancionados por esta ley; el procedimiento que regula esta ley es sencillo,

²² Michel, Guillermo. Ecología de la Organización. Editorial Trillas. México, 1984. Pág. 112.

permitiendo que sea fácil llevarlo a cabo y además que la participación de los ciudadanos sea acertada, pero este procedimiento necesita de una explicación más precisa así como de ciertas reformas para su mayor eficacia.

El reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, contiene especificaciones a cerca de la Denuncia Popular, por ejemplo, a través de que autoridad se tramitará ésta, estableciendo que cuando el hecho, acto u omisión respectivo se haya realizado en el suelo urbano, será competente la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación de la Administración Pública del Distrito Federal y la Comisión de Recursos Naturales si se realiza en el suelo de conservación.

Contempla la legislación Ambiental del Distrito Federal el derechos a la educación, estrictamente vinculado con la Denuncia Popular, debido a que la educación ambiental puede cumplir como una función de defensa de las expectativas de las futuras generaciones en la medida en que se enfrenta a las costumbres que atenta a la cultura de nuestra sociedad y contra su misma evolución.

Esta legislación se preocupa por: los derechos ambientales; el derecho a la participación; a la información y a la educación, los cuales dependen uno del otro por que se encuentran relacionados entre sí, sobre todo en cuanto a la denuncia popular y su repercusión jurídica de ésta en la sociedad.

3.1.3. LA FALTA DE REGULACIÓN DE LA DENUNCIA POPULAR EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal tiene como principal objetivo el restablecimiento de los plenos derechos de los ciudadanos de la capital, ésta se basa en ciertos principios como son: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

En la Ley Ambiental del Distrito Federal se hace referencia a la Ley de

Participación Ciudadana del Distrito Federal, cuando ésta se refiere a que la Secretaría del Medio Ambiente, tiene la obligación de promover y garantizar la participación corresponsable de la ciudadanía, para la toma de decisiones mediante los mecanismos establecidos por la Ley de Participación Ciudadana, en los programas de desarrollo sustentable, pero no habla de la denuncia popular como uno de esos mecanismos de participación social.

Los instrumentos de participación ciudadana con los que cuenta la ley son: El plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de queja y denuncia, difusión pública, audiencia pública, y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Como observamos la Denuncia Popular no está contemplado dentro de esta ley.

La mayoría de los principios que define la ley se adaptan a esta figura, sin embargo hay algunos que se identifican más con ella, como son la solidaridad que de manera resumida se refiere a la disposición de las personas de asumir los problemas de otros como propios y la sustentabilidad que se refiere, a la responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno, un criterio base en la utilización de los recursos naturales es el de la indispensable solidaridad colectiva y las normas jurídicas de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, deben tomar en cuenta varios aspectos.

La eficacia de la solidaridad del medio ambiente exige tomar las precauciones para no contaminar, el reconocer que proteger el ambiente es una prioridad y que para lograr conservarlo es necesario la solidaridad es una acierto en esta investigación, dándonos la razón en el aspecto de considerar a la Denuncia Popular como un instrumento para lograr tal objetivo.

Está íntimamente ligada la calidad de vida con el medio ambiente, por lo que la protección al ambiente contribuye a mejorar la misma, siendo la participación social

esencial dentro de esta protección; la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, desde nuestro punto de vista, es uno de los medios idóneos para contener dentro de su marco jurídico a la Denuncia Popular.

Es necesaria la organización social para lograr todos los propósitos planteados, debido a que las organizaciones sociales, son un conjunto de relaciones que se establecen en un grupo determinado para obtener ciertos fines, en ellas los individuos interactúan entre sí, buscando beneficios comunes sin dejar a un lado los intereses personales, el anterior comentario permite identificar aún más a la denuncia popular en la participación social, debido a que se trata de las relaciones sociales, con un mismo objetivo que en este caso es la protección al ambiente.

El elemento fundamental en esta ley es la participación social, por lo tanto la Denuncia Popular como medio de la misma cumplirá su función permitiendo a los ciudadanos coadyuvar en cierta forma con el estado y con ellos mismos, al contar con una mejor forma de vida, cumpliendo con los principios de solidaridad y sustentabilidad que conforman la base de la participación social en esta ley.

Se han analizado en este tema los medios con los que cuenta la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, percatándonos de que la Denuncia Popular no es tomada en cuenta como tal, sin embargo la solución a diversos problemas podría consistir en que se le considere y se le encuadre al igual que ya se encuentra en la legislación ambiental, en la ley de referencia.

3.2. NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA DENUNCIA POPULAR

3.2.1. NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de una figura nos permite conocer que tipo es y cual es su origen, esa es la meta que deseamos alcanzar, por lo cual es necesario realizar un estudio sobre la Denuncia Popular, entender su naturaleza jurídica. La Denuncia

Popular, en sentido estricto es una denuncia, por lo tanto analizaremos la naturaleza jurídica de la denuncia popular, en base a la naturaleza jurídica de la denuncia.

Es posible considerar a la denuncia como un acto procesal, que permite manifestar a la autoridad un hecho que a ella corresponde conocer para el cumplimiento de su cometido, o como un medio informativo.

Son variadas las formas de entender la naturaleza jurídica de la Denuncia Popular, desde que es un acto procesal, hasta comprenderla como un medio informativo, sin embargo, es necesario llegar a una conclusión que permita identificar a esta figura dentro del derecho; considerarla como un acto procesal verbal o escrito de carácter informativo que da origen en este caso a un procedimiento administrativo, por medio del cual se pone en conocimiento de la autoridad correspondiente un hecho que deba conocer, que en este caso se trata de actos que contaminen el ambiente.

Es un acto procesal, por el hecho de que da origen a un procedimiento administrativo, que en este caso es un procedimiento que se deriva de la Denuncia Popular prevista tanto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, como en la ley Ambiental del Distrito Federal.

Se entiende por procedimiento administrativo, de acuerdo con el maestro Andrés Serra Rojas, citado por Raquel Gutiérrez Nájera: "... al conjunto de trámites y formalidades – ordenados y metodizados en las leyes administrativas – que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo para la realización de un fin".²³

Es un acto verbal o escrito, aunque en la actualidad sólo se presenta de forma escrita sería pertinente la posibilidad que se lleve a cabo de manera verbal, sin

²³ Gutiérrez Nájera, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, Editorial Harla, México, 1998. Pág. 271.

embargo es necesario agregar que no se trata de un acto cualquiera sino de un acto administrativo lo cual podemos desprender de la definición de este último "todo aquel que realiza la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales trata de satisfacer necesidades de una colectividad o de la comunidad".²⁴

La Denuncia Popular constituye también un acto administrativo, ya que reúne los requisitos necesarios para ello conforme la definición anterior, por otra parte por el hecho de ser una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales, también quedando dentro de esta figura las informaciones que los gobernados proporcionen de hechos que pueden ser importantes para la administración pública, y que repercuten directamente en la sociedad, como son los actos que producen daños ecológicos.

Cuenta la Denuncia Popular con otro elemento que es la voluntad, es un acto voluntario pues no existen sanción legal para aquella persona que no la lleve a cabo, y tomando en cuenta que obligación sin sanción no es obligación.

La Denuncia Popular es un medio informativo necesario para las autoridades y para la sociedad, también es creación de la voluntad nacional y debe cumplir con las expectativas de ambas partes, únicamente podrá realizar esto si cumple con su fin dentro del derecho, el cual destaca de su propia naturaleza jurídica y de los elementos estudiados.

3.2.2. LA FUNCIÓN SOCIAL

La Denuncia Popular es un instrumento dirigido a beneficiar a la sociedad, por ello es parte del estudio de la sociología y de la sociología jurídica sobre todo por el hecho de ser una figura jurídica que repercute en la forma de vida de los integrantes

²⁴ Id.

de la sociedad, independientemente de ser una norma ambiental, los seres humanos tenemos derechos a disfrutar de un ambiente sano, para tal efecto debemos contar con los mecanismos necesarios para lograr este cometido.

La legislación ambiental tanto en materia federal como en materia local contiene dentro de su articulado distintas disposiciones para lograr que los integrantes de la sociedad tengan una mejor calidad de vida, así mismo contienen capítulos referentes a la participación social, a la política ambiental a la información ambiental, etcétera.

Por ello se han creado figuras como la Denuncia Popular, para utilizarlas como medio de participación social, debido a que esta es la principal beneficiada con la creación y puesta en práctica de estos instrumentos como es el caso de la figura base de nuestra investigación, creada precisamente como un instrumento no sólo del Derecho Ecológico, sino también de la participación social. Para que la Denuncia Popular cumpla con su función social es absolutamente necesario que exista un compromiso compartido de acatar por parte de los ciudadanos y el gobierno, las normas jurídicas de carácter ambiental, respetando los derechos de los ciudadanos y el trabajo de las autoridades.

La Denuncia Popular cumple con su función al promover un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman, no hace distinción entre las personas que la puede presentar, ni de quienes les produce un beneficio, debido a que éste es natural y repercute en todos. Es la Denuncia Popular un medio de participación social y esto forma parte de su función social, permitiendo que los integrantes de la sociedad puedan disponer de forma individual o colectiva de las normas jurídicas que les proporcionan beneficios.

A la sociología jurídica le interesa como entiende los individuos a la Denuncia Popular, para que la necesita y si hace o no uso de ella, pero lo más importante es en que les beneficia realmente la norma jurídica, en este caso como figura preventiva de la contaminación del ambiente y la protección de los recursos naturales. De

relevancia es el ambiente natural, como el ambiente social, si dentro de la sociedad existe un equilibrio entre los integrantes de la misma (ciudadanos y las autoridades), juntos pueden luchar por encontrar un equilibrio del ambiente natural y para tal efecto existe la Denuncia Popular, siendo esto también parte de la función social de esta figura, el medio ambiente artificial creado por el hombre, el ambiente social, los sistemas sociales, políticos, económicos y culturales, son manifestaciones vinculables con el ambiente natural, sobre todo si se considera que este último tiene mucho que ver con la intervención humana.

Lo determinante dentro de la función social de la Denuncia Popular es, por una parte que permite a los ciudadanos participar formulando este tipo de denuncias y auxiliando a las autoridades, informándoles sobre los actos sancionados por la legislación ambiental, consistiendo también en el hecho de que funcione como figura preventiva, pues entre más denuncias de este tipo se formulen los ciudadanos se percatan que no deben realizar actos que contaminen el ambiente. Las figuras sociales como la Denuncia Popular, propician el desarrollo de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva, cumpliendo así con su función social.

3.2.2.1. LA FUNCIÓN DE LA DENUNCIA POPULAR EN EL DERECHO ECOLÓGICO

El Derecho Ecológico cuenta varias figuras que lo auxilian en sus fines, la Denuncia Popular forma parte de esas figuras, correspondiéndole de manera individual cumplir una función esencial dentro del Derecho Ecológico. Las normas jurídicas en el Derecho Ecológico, no deben ser un reflejo de la política en el gobierno, sino de las necesidades de los ciudadanos.

La Denuncia Popular es un medio para reducir la contaminación, cumpliendo una función preventiva y una función auxiliar de las autoridades, debido a que los procesos de inspección y vigilancia que llevan a cabo son insuficientes. El Estado a través de sus autoridades debe buscar una organización estatal fundada en la

dignidad universal de los seres humanos en donde se incluya el reconocimiento y respeto de la naturaleza, incorporando entre sus valores interiores el de la solidaridad que es el marco jurídico político adecuado, para que los valores de la libertad y de la igualdad puedan alcanzarse.

La función de la Denuncia Popular es la creación de una figura, que se encuentra investida de los valores de igualdad y libertad, esto se da desde el momento que cualquier persona puede formularla, permitiendo que los propios ciudadanos sean los que luchen por tener una mejor forma de vida, se informen y sean libres (la educación permite esta libertad).

Deben de realizarse la protección al ambiente día con día, el derecho tiene poco tiempo de retomar a este como objeto de protección jurídica, tanto el gobierno como los estudiosos del derecho, se han dado a la tarea de investigar sobre la creación de normas jurídicas dirigidas a la prevención y control de la contaminación, con el fin de conservar el ambiente y los recursos naturales.

En la estructura de las normas jurídicas de carácter ambiental se encuentra aquella que prevé a la Denuncia Popular, siendo los propios legisladores los que se han preocupado por crear figuras que funcionen de enlace entre las autoridades y los ciudadanos, y que permitan que estos últimos sean parte importante en las decisiones que se tomen en esta materia.

El objeto de la Denuncia Popular es encontrar un foco de contaminación y denunciarlo para que le imponga una sanción al particular o la dependencia del gobierno, de lo anterior queda plasmada la función que esta desempeña en el derecho ecológico.

Esta investigación tiene entre otros objetivos determinar cual es la función de la Denuncia Popular, tanto en lo social, como en el Derecho Ecológico, e identificarla como figura jurídica y social, que proporciona un beneficio para la sociedad.

3.2.2.2. PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA DENUNCIA POPULAR

En la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley Ambiental del Distrito Federal, se regulan los procedimientos a los que da origen la Denuncia Popular, teniendo en común que ambos procedimientos revisten un carácter y naturaleza totalmente administrativa, sin olvidar que tienen tanto elementos en común como diferentes.

Para la tratadista Raquel Gutiérrez Nájera, un procedimientos administrativo es: "el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa. Las partes que intervienen en el procedimiento son siempre un particular y el Estado, a través de diferentes autoridades, según sea el caso".²⁵

El fundamento del procedimientos administrativo derivado de la Denuncia Popular a nivel federal, se encuentra en los artículos 189 al 200 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, este procedimiento se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o ante las autoridad ambientales competentes, pudiendo ser sobre cualquier hecho acto u omisión, que produzca que pueda producir desequilibrio ecológico, siendo los Requisitos de procedibilidad los siguientes:

- I. La Denuncia Popular deberá interponerse por escrito el cual contendrá los siguiente:
 - a) Nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante, y en su caso de su representante legal.
 - b) Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante; y
 - c) Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.
- II. También podrá presentarse por vía telefónica en cuyo supuesto servidor

²⁵ Gutiérrez Nájera, Raquel. Op. Cit. Pág. 72.

público que la reciba levantará una acta que será ratificada por el denunciante en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia.

- III. Una vez recibida la Denuncia Popular la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente notificará a los interesados, la iniciación del procedimiento para efecto de que haga valer su derecho de audiencia y así mismo, notificará a los interesados el trámite que se le dio a su denuncia, a fin de que presente los documentos y pruebas que a su derecho convengan en los 15 días hábiles siguientes, y
- IV. Puede desprenderse el inicio de un procedimiento de inspección y vigilancia;
- V. La Procuraduría Federal de protección al Medio Ambiente emitirá las recomendaciones pertinentes, mismas que serán públicas, autónomas y no vinculantes;
- VI. Si la denuncia no implica violaciones a la normatividad ambiental ni afecta cuestiones de orden público o interés social, la Procuraduría de Protección al Ambiente, podrá abrir un procedimiento de conciliación y se escuchará a las partes involucradas.
- VII. Finalmente los expediente de la denuncia popular que hubieren sido abiertos podrán ser concluidos por las siguientes causas: Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por que se dictó la recomendación correspondiente, cuando no existía la contravención a la normatividad ambiental, por falta de interés del denunciante, por haberse dictado un acuerdo de acumulación de expedientes, por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación, o por desistimiento del denunciante.

En relación a la inspección y vigilancia se encuentran reguladas en la Ley general de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en determinado momento podrá derivarse del procedimiento de denuncia popular, pues prevé que la Procuraduría de Protección al Ambiente, puede llevar a cabo las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de

la denuncia, pero cuando lo considere necesario podrá iniciar el procedimiento de inspección y vigilancia, el cual se llevará a cabo por personal autorizado, quien estará debidamente acreditado para poder realizar dichas inspecciones y verificar el cumplimiento de la ley, con el fin de que en caso de existir irregularidades el infractor realice lo necesario para corregirlas otorgándole las siguientes disposiciones:

- I. Un plazo de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y aporte pruebas;
- II. Transcurrido ese término se le otorga tres días hábiles para que exprese alegatos;
- III. Posteriormente la autoridad procede dentro de los veinte días siguientes a dictar por escrito la resolución respectiva y la notificará al interesado;
- IV. En dicha resolución se señalan las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las irregularidades, el plazo para cumplirlas y las sanciones a las que se haya hecho acreedor;
- V. En los cinco días siguientes a que venza el plazo al infractor para cumplir con dichas medidas, éste debe comunicar por escrito de forma detallada el cumplimiento de dichas medidas .

Las sanciones van desde una multa, la clausura temporal o definitiva total o parcial, el arresto administrativo, decomiso, suspensión y revocación de licencias. El Estado en la administración pública tiene la potestad de sancionar los comportamiento de los gobernados que no respetan las normas de tipo administrativo, como las contempladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Contra las resoluciones definitivas dictadas en el procedimiento de denuncia popular como en el de inspección y vigilancia, se podrá interponer el recurso de revisión, mismo que deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución ante la autoridad que la dictó, quien después de decidir si otorga o niega la suspensión del acto, procederá tumar el asunto a su superior jerárquico para que dicte la resolución correspondiente.

El procedimiento administrativo derivado de la denuncia ciudadana en la Ley Ambiental del Distrito Federal, se encuentra fundamentada en el artículo 80 al 84, en donde se establece lo siguiente:

- I. La denuncia se debe presentar por escrito conteniendo: nombre o razón social, domicilio y teléfono en su caso, los actos, hechos u omisiones denunciados, los datos que permitan identificar el presunto infractor o localizar la fuente de contaminación, y las pruebas en su caso ofrezca el denunciante.
- II. Una vez ratificada la denuncia y en su caso desahogadas las pruebas, la Procuraduría procederá a realizar la visita de verificación correspondiente en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo para determinar la existencia o no de la infracción motivo de la denuncia.
- III. En caso de que el acta levantada por motivo de la visita de verificación referida en el párrafo anterior, la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente, emitirá la resolución que corresponda.
- IV. Si del resultado de las investigaciones realizadas se desprende actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover la ejecución de las acciones procedentes.
- V. La autoridad debe realizar la visita de verificación en los términos de la ley de Procedimiento Administrativo a efecto de determinar la existencia o no de la infracción motivo de la denuncia. Una vez calificada el acta levantada la autoridad dictará la resolución definitiva.
- VI. Sin perjuicio de la resolución anterior la procuraduría dará contestación, debidamente fundada y motivada a la denuncia en un plazo de treinta días, notificándola personalmente, informándole el resultado de la verificación, de las medidas y de la imposición de sanciones.

Las sanciones que puede imponer la autoridad son: la amonestación, multa, clausura, arresto y reparación del daño ambiental, las resoluciones dictadas pueden

ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad, respecto a las reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. La autoridad está obligada a informar al denunciante sobre el trámite que recaiga a su denuncia.

Como se observa de lo anterior ambos procedimientos tienen algunas cosas en común, y una de ellas que son procedimientos muy sencillos, que cualquier ciudadano puede realizarlos, además se da la posibilidad de que en ciertos casos se lleve a cabo las denuncias por vía telefónica.

Otra característica en común es que independientemente al hecho de hacer valer la Denuncia Popular, queda la pauta para hacer valer otras acciones, como la civil para la reparación del daño o la penal en caso de que se lleve a cabo un delito, acciones que puede hacer valer la autoridad competente en cuanto tenga conocimiento de las mismas.

La autoridad que conoce un procedimiento administrativo motivado por una denuncia popular, lo que va a sancionar no es un delito pero si es una conducta que merece un castigo, o una recomendación, debido a que son actos que atentan al medio ambiente y los recursos naturales, no dejando a un lado que tanto las sanciones impuesta en el derecho civil o penal, como en el derecho administrativo son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

El estudio de los procedimientos derivados de la Denuncia Popular a nivel federal, como la denuncia ciudadana a nivel local, permiten saber cual es el beneficio que se obtendrá, la creación de todas las normas dentro del derecho tienen una finalidad, la creación de la Denuncia Popular y su procedimiento también la tienen, siendo esta la prevención, evitando que el ambiente en el planeta se deteriore. La Denuncia Popular ayuda a que se coordinen autoridades y gobernados para descubrir los focos de contaminación y sancionar a los responsables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS COMO MEDIO EFICAZ DE LA DENUNCIA POPULAR

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS COMO MEDIO EFICAZ DE LA DENUNCIA POPULAR

4.1. Relevancia Social de la Denuncia Popular.- 4.1.1. La Denuncia Popular en la Prevención del Daño Ambiental y sus Perspectivas Sociales.- 4.2. La Propuesta como medio eficaz de la Denuncia Popular.- 4.3. Establecimiento de un nuevo capítulo en la Ley de la materia que regule el procedimiento administrativo y efectos jurídicos de la Denuncia Popular.- 4.4. El diseño de Planes y Programas que permitan la participación social.

4.1. RELEVANCIA SOCIAL DE LA DENUNCIA POPULAR

La prevención puede ser el medio eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos, desde la óptica anterior la denuncia popular es un instrumento establecido en la legislación ambiental tanto federal como local, que puede ayudar en ello, utilizando a los ciudadanos como auxiliares de las autoridades para que éstas se enteren de los actos u omisiones que produzca o puedan producir daños al ambiente, desequilibrio ecológico o a los recursos naturales.

Es necesario considerar que el problema no estriba en exterminar al ser humano en nombre del equilibrio ecológico, sino en aumentar nuestra capacidad y tecnología para utilizar los recursos naturales el mayor tiempo posible.

Como medio eficaz la Denuncia Popular ayudaría a nuestros habitantes a conservar los recursos naturales y el medio ambiente en buen estado, por que a través de ella se estará auxiliando a las autoridades en el conocimiento de todos aquellos lugares en donde se están cometiendo actos en contra del ambiente y el equilibrio ecológico, que pueden resultar dañinos para la sociedad.

Todos sabemos que la autoridad no tiene suficientes mecanismos para vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas ambientales y ecológicas, por lo que es importante la participación de la sociedad en el cuidado y conservación de los recursos naturales, a través de figuras como la Denuncia Popular.

Vigilar a cada ciudadano en su propio domicilio para evitar que contamine o que destruya el medio ambiente es materialmente imposible para la autoridad, por lo que la figura a que hacemos referencia permite a ésta conocer la existencia de infracciones a las leyes ambientales, para que de manera preventiva actúe, castigando al infractor o los infractores.

En ese mismo orden de ideas, si se aplica correctamente el procedimiento administrativo derivado de la Denuncia Popular y se encuentra al culpable, la autoridad debe aplicar la ley, y de ser necesario deberá de coaccionarlo para que cumpla con la sanción correspondiente o en su caso permitir que se corrija una situación irregular, con lo anterior se evitará que las personas realicen actos u omisiones que produzcan daños al ambiente.

Si los gobernados y las autoridades se percatan que el procedimiento administrativo en la Denuncia Popular es muy sencillo así como de que esta figura funciona cumpliendo con sus objetivos, dentro de los cuales está el sancionar a los infractores y estos cumplan con su sanción, cada vez se cometerán menos infracciones, evitando que se lleven a cabo actos que produzcan contaminación al ambiente, y sobre todo previniendo con ello algún desequilibrio ecológico.

En materia de prevención ecológica es importante que se presente un mayor número de denuncias populares a nivel federal como local, así como que las autoridades cuenten con los mecanismos para que éstas se lleve a cabo, con lo anterior no se trata de que se sigan cometiendo actos u omisiones que contaminen el ambiente, por el contrario lo que pretende es evitarlos a través de la observación que realice la comunidad de que son sancionados los infractores y sobre todo que estos

cumplan con su sanción.

El anterior proceso, inicia cuando se logra que los ciudadanos conozcan la Denuncia Popular y cuando detecten que se están cometiendo daños al ambiente, la lleven a cabo, con la finalidad de que sirva como ejemplo para evitar que se cometan actos sancionados por la legislación ambiental, aunado a que las autoridades deben crear mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la legislación ecológica.

La protección al ambiente debe considerarse como base fundamental de la política de desarrollo, el aumento del bienestar no debe estar asociado con un incremento de los procesos contaminantes y destructivos que actúan en contra de la salud, la calidad de vida de la población y atentan con nuestros recursos naturales.

A partir de mil novecientos noventa y cinco la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con el firme propósito de fomentar la participación activa de la sociedad en el cuidado y protección al ambiente a establecido diversos programas para fortalecer el sistema de atención a la Denuncia Popular en materia ambiental, englobando lo anterior dentro del marco del Programa Nacional del Medio Ambiente, en donde se ha establecido que el objetivo es dar respuesta oportuna y eficiente a la demanda de la sociedad y con ello coadyuvar al mejoramiento y protección al ambiente así como de los recursos naturales. De igual forma promoverá y concertará con los sectores sociales coordinándose además con el sector público en el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones ambientales.

En la ciudad de México, existe un módulo de atención ciudadana de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Distrito Federal así como uno en cada una de las treinta y dos delegaciones estatales, los cuales consideramos que son insuficientes debido a nuestra extensión territorial, siendo necesaria la creación de mas módulos de atención ciudadana y que los mismos sean colocados es sitios estratégicos, de tal manera que todos los ciudadanos cuenten con uno cerca

cumplan con su sanción.

El anterior proceso, inicia cuando se logra que los ciudadanos conozcan la Denuncia Popular y cuando detecten que se están cometiendo daños al ambiente, la lleven a cabo, con la finalidad de que sirva como ejemplo para evitar que se cometan actos sancionados por la legislación ambiental, aunado a que las autoridades deben crear mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la legislación ecológica.

La protección al ambiente debe considerarse como base fundamental de la política de desarrollo. el aumento del bienestar no debe estar asociado con un incremento de los procesos contaminantes y destructivos que actúan en contra de la salud, la calidad de vida de la población y atentan con nuestros recursos naturales.

A partir de mil novecientos noventa y cinco la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con el firme propósito de fomentar la participación activa de la sociedad en el cuidado y protección al ambiente a establecido diversos programas para fortalecer el sistema de atención a la Denuncia Popular en materia ambiental, englobando lo anterior dentro del marco del Programa Nacional del Medio Ambiente, en donde se ha establecido que el objetivo es dar respuesta oportuna y eficiente a la demanda de la sociedad y con ello coadyuvar al mejoramiento y protección al ambiente así como de los recursos naturales, De igual forma promoverá y concertará con los sectores sociales coordinándose además con el sector público en el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones ambientales.

En la ciudad de México, existe un módulo de atención ciudadana de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Distrito Federal así como uno en cada una de las treinta y dos delegaciones estatales, los cuales consideramos que son insuficientes debido a nuestra extensión territorial, siendo necesaria la creación de mas módulos de atención ciudadana y que los mismos sean colocados en sitios estratégicos, de tal manera que todos los ciudadanos cuenten con uno cerca

de su hogar o lugar de trabajo para que puedan presentar la Denuncia Popular respectiva.

Son insuficientes los módulos de atención que existe actualmente en la Ciudad de México y en las distintas entidades de la República Mexicana, aunado a que la mayoría de los ciudadanos no saben que existen estos módulos de atención de denuncias populares, ni mucho menos, que existe una figura que puede utilizar para proteger su ambiente del deterioro al que se le somete y que pueden auxiliar a las autoridades para evitarlo.

En materia de prevención las autoridades le deben proporcionar a los ciudadanos o a los miembros de la sociedad los instrumentos adecuados por que sin ellos es imposible que la lleven a cabo.

La palabra prevenir de acuerdo con el diccionario: "contiene en si misma en informar, notificar, avisar, advertir..."²⁶, considerando lo anterior la figura denuncia popular tiene un carácter preventivo, ya que permite que los ciudadanos al percatarse de esta situación reflexionen antes de cometer actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico; o daños al ambiente o a los recursos naturales.

4.1.1. LA DENUNCIA POPULAR EN LA PREVENCIÓN DEL DAÑO Y SUS PERSPECTIVAS SOCIALES

Entre los objetivos específicos de la Denuncia Popular está el promover el cumplimiento de la legislación ambiental en forma corresponsable entre la sociedad y las autoridades, buscando con ello contribuir al aprovechamiento a largo plazo de los recursos naturales renovables así como la preservación y mejoramiento del ambiente. Sin embargo lo anterior no se cumple ya que las denuncias que se

²⁶ Diccionario de Sinónimos y Gramática Óptimo. Editorial Cardón. Buenos Aires, Argentina. 1980. Pág. 130.

presentan son muy pocas, esto debido a diversos factores entre ellos como ya lo hemos señalado, la falta de información sobre la misma.

De acuerdo con las estadísticas, a nivel nacional en el año dos mil, se recibieron en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuatro mil quinientas cincuenta y tres denuncias populares, en el año de dos mil uno esta cifra fue mucho menor, tan solo se llegó a dos mil ochocientos cuarenta, substanciándose conforme al procedimiento previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de esta cantidad novecientos treinta se encuentran concluidas; mil ciento dos están pendientes de que se emitan la resolución correspondientes y el resto aún se encuentran en trámite. Se encuentra registrado que en año dos mil uno, el módulo de atención ciudadana en el Distrito Federal, proporcionó información a tres mil personas, quienes pretendían realizar alguna denuncia en materia ecológica.

En relación con los requisitos para la presentación de la Denuncia Popular, éstos se encuentran plasmados en el artículo 190 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en el artículo 83 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, mismos que a continuación transcribimos respectivamente:

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

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar fuentes de contaminación, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Así mismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba levantará acta circunstanciada, y el denunciante

deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorguen."

Artículo 83 de la Ley Ambiental del Distrito Federal señala:

"La denuncia deberá presentarse por escrito y contener al menos:

- I. El nombre o razón social, domicilio y teléfono en su caso;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciadas;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente de contaminación, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

En situaciones de emergencia o una vez ratificada la denuncia y en su caso, desahogadas las pruebas, la Procuraduría procederá a realizar la vista de verificación correspondiente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su reglamento de Verificación Administrativa, ha efecto de determinar la existencia o no, de la infracción que motivo de la denuncia.

ESTE TIEMPO NO SALE
DE LA PENITENCIARIA

Una vez calificada el acta levantada con motivo de la visita de verificación referida en el artículo anterior, la Procuraduría procederá a dictar la resolución que corresponda conforme a derecho.

Sin perjuicio de la resolución señalada en el artículo precedente, la Procuraduría dará contestación, debidamente fundada y motivada, a la denuncia en un plazo de treinta días hábiles a partir de su ratificación, lo que deberá notificar personalmente al denunciante y en la cual se informará del estado de la verificación, de las medidas que se le hayan tomado y, en su caso, de la imposición de la sanción respectiva."

Como observamos en ambos artículos en lo conducente a la enumeración de los requisitos no son muy claros para la mayoría de las personas, por lo que sugerimos que éstos deben ser más comprensibles a los integrantes de la sociedad en general, lo cual se lograría si dentro de los mismos sólo se establecieran los requisitos esenciales para ello.

La Denuncia Popular debe tener la opción de presentarse en forma verbal siempre y cuando se levante el acta correspondiente en donde se sentaría hora, fecha y los hechos que se van a denunciar, así como el nombre del que lleva a cabo la Denuncia Popular, asentándose por escrito su declaración, de forma similar a la presentación de la denuncia penal ante el Ministerio Público federal o local.

Si no lo hace verbalmente la redacción sobre los requisitos de la Denuncia Popular debería ser la siguiente:

La Denuncia Popular deberá ejercitarse por cualquier persona verbalmente o por escrito, cuando se presente por escrito deberá expresarse:

- Nombre, domicilio y teléfono del denunciante o su representante.
- Actos, hechos u omisiones denunciados con su respectiva descripción.
- Datos necesarios para localizar la fuente contaminante o el lugar donde se esté

causando el desequilibrio ecológico o daños al ambiente.

Si la denuncia se presenta de forma verbal además de los anteriores requisitos, se asentará hora, fecha, que se realice la denuncia, así como la declaración del que lleva a cabo la Denuncia Popular.

Para darle entrada a la denuncia estos requisitos serían más que suficientes, posteriormente se haría la inspección y esta se completaría con las pruebas que se solicitaran dentro de la inspección a las partes.

En relación a la ratificación por escrito de la denuncia por vía telefónica consideramos que esto es innecesario, debido a que sería mucho mejor no aceptar la denuncia popular por vía telefónica si de todas maneras hay que ratificarla por escrito. En ese mismo orden de ideas la autoridad en determinado momento deberá tomar las llamadas telefónicas como indicios para llevar a cabo investigaciones a fondo y descubrir actos u omisiones que produzca o puedan producir desequilibrio ecológico, daños tanto al ambiente como a los recursos naturales, o que vayan en contra de las legislaciones ambientales, para que los responsables no queden sin sanción sólo por el hecho de no haberse presentado la denuncia con la celeridad necesaria.

Para la presentación de la Denuncia Popular, así como para que se lleve a cabo el procedimiento administrativo correspondiente, es necesario una reforma en la estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual versará principalmente en la creación de un mayor número de módulos para la atención de la Denuncia Popular.

La Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente cuenta con una Dirección General de Denuncias y Quejas, y de ella depende: El módulo de Atención Ciudadana, La Dirección de Seguimiento y la Dirección de Atención Ciudadana a la Denuncia Popular en Materia de Recursos Materiales, además de contar con las

delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.

En cuanto a la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, aún no ha sido creada, sin embargo la siguiente propuesta se podría aplicar para la estructura de esta Procuraduría Ambiental.

La propuesta en la estructura consiste en crear una Dirección General de Atención a la Denuncia Popular que dependa directamente del Procurador Federal de Protección al Ambiente, la que deberá tener el mismo nivel que la Dirección General de Contraloría y la Dirección General Jurídica, de esta nueva dirección dependerán los diversos módulos de atención ciudadana que se encontraran tanto en el Distrito Federal como en las entidades federativas, dentro de las estructura se deberá eliminar a las delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas, cambiándose éstas por módulos de atención a la denuncia popular con la misma estructura y atribuciones.

Proponemos que en cada módulo de atención a la Denuncia Popular exista un titular, el cual será el encargado (tal y como lo es el Agente del Ministerio Público en materia penal) de recibir las denuncias por escrito; tomar las declaraciones de los denunciantes que las realicen de forma verbal, así como de llevar las investigaciones pertinentes, sin olvidar el hecho de recibir las pruebas de ambas partes y finalmente resolver si existe o no infracción e imponer la sanción respectiva en su caso.

También proponemos la creación de una Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, que auxiliara en las tareas al titular del módulo de atención de la Denuncia Popular en la realización de sus investigaciones, así como en inspeccionar los sitios en donde se realicen las infracciones, y en su caso realizar la vigilancia para evitar que se lleven a cabo actos sancionados por la legislación ambiental mexicana.

Por último cada módulo contará con el personal necesario para el despacho de los asuntos, como secretarios y notificadores los cuales se encontraran bajo las órdenes

el titular del módulo de atención de la Denuncia Popular.

Las propuestas de reforma en la estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y para la Procuraduría Ambiental para el Distrito Federal, permitirán desde nuestro punto de vista, que se resuelvan el mayor número de denuncias populares que se presentaran, y sobre todo disminuirán los actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales. Generando confianza entre los integrantes de la sociedad, y permitiendo que éstos se involucren más en la presentación de las denuncias y sobre todo en la protección y conservación de su ambiente.

4.2. LA PROPUESTA COMO MEDIO EFICAZ DE LA DENUNCIA POPULAR

Para la sociedad la denuncia popular es una figura que no tiene mucha difusión, los pocos que la conocen no saben cual es su denominación exacta, convirtiéndose lo anterior en un obstáculo para que su difusión se pueda llevar a cabo.

Proponemos que una vez determinada la denominación correcta de la Denuncia Popular y su naturaleza jurídica, ésta sea difundida en las instituciones educativas, por considerar que la educación desde sus inicios es la mejor forma de crear adultos consientes, preparados para luchar por mantener y preservar el medio ambiente y los recursos naturales.

La resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo de la Denuncia Popular, se podrán recurrir por cualquiera de las partes tanto por el denunciante como el acusado, el recurso procedente será el de revisión mismo que podría interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, tal y como lo establece el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En tal caso el recurso se presentaría ante la autoridad que hubiere dictado la

resolución ya sea la Procuraduría Ambiental federal o local, y esta a su vez lo turnará a su superior jerárquico, es decir a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que dicte la resolución definitiva.

Es determinante la creación de artículos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley Ambiental del Distrito Federal, que obliguen a las autoridades a crear mecanismos efectivos que aseguren el cumplimiento de las sanciones, así como artículos que regulen las funciones y procedimientos con los que contarán dichos mecanismos.

Proponemos también que se inserte un nuevo artículo en la legislación ambiental tanto federal como local que deberá quedar de la siguiente forma:

“Las autoridades ambientales están obligadas a crear mecanismos que garanticen a los ciudadanos el cumplimiento de las sanciones impuestas, permitiendo la credibilidad y el respeto a sus resoluciones”.

La denominación correcta de la figura de estudio es “Denuncia Popular”, ya que se trata de la forma utilizada por los integrantes de la sociedad para dar a conocer a la autoridad competente actos o hechos que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales.

Las palabras que conforman la denominación identifican claramente su significado, sobre todo por el hecho de que los ciudadanos aceptarán y comprenderán esta denominación por sentirse parte de la población mexicana, además de ser un término singular y fácil de aprenderse.

El hecho de que en la Ley Ambiental del Distrito Federal se le denomine denuncia ciudadana, es necesario aclarar que últimamente en el Distrito Federal se ha optado por hablar de ciudadanos como los integrantes de esta entidad, excluyendo al resto de los integrantes de la sociedad aunque también sean ciudadanos, esta ley tuvo

reformas en el año dos mil y que con anterioridad a las mismas utilizaba también la denominación de "Denuncia Popular".

La denominación "Denuncia Popular" implica como sujetos activos a la totalidad de los integrantes de la sociedad y estos se sienten más identificados y no excluidos como con la denominación de denuncia ciudadana, que al parecer tiende a referirse únicamente a los ciudadanos del Distrito Federal.

Como observamos la naturaleza jurídica de la Denuncia Popular es ser un medio informativo, el cual es utilizado por los ciudadanos para poner en conocimiento de la autoridad, de los actos u omisiones que produzcan puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la legislación ambiental.

También proponemos la difusión masiva de esta figura, en las instituciones educativas, por que si los integrantes de la sociedad conocen la figura de estudio, la autoridad contará con un vigilante en cada uno de ellos, los cuales le informará sobre todo aquello que pueda producir contaminación al ambiente en cualquiera de sus formas, previniendo que se comentan los mismos.

Día con día se influye sobre la sociedad a través de la televisión, de los anuncios de las salas de espectáculos, de los libros de todo tipo, de anuncios de las revistas ilustradas, estos medios de comunicación son vistos en distintas partes de país y por miles de personas, por lo que a través de ellos, se deberá valer la autoridad para difundir la figura de la Denuncia Popular como manera preventiva en la legislación ambiental.

En relación a lo anterior no es necesario hacer programas extensos ni anuncios aburridos, se trata de crear, verdaderas llamadas de atención que resulten efectivas y singulares, para que todos los ciudadanos la comprendan, se la graven y en caso de ser necesario la puedan llevar acabo.

Además de realizar anuncios, crear folletos o de una revista que informe, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, está obligada a proporcionar información dirigida a los ciudadanos de toda la República, debido a que ellos son los principales afectados en la contaminación ambiental y en el deterioro de los recursos naturales; tal información versará en: un teléfono de números fáciles, con requisitos mínimos y sencillos; además de explicar de forma exacta lo que se puede denunciar y cual es el objetivo principal de la Denuncia Popular.

Las propuestas que hacemos mención permitirán a los integrantes de la sociedad conocer fácilmente todo lo relacionado con la Denuncia Popular; así como la presentación de la misma y la obtención de beneficios.

Es importante la participación de todos los integrantes de la sociedad y sus instituciones, en lo particular las educativas, orientando y favoreciendo las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable, así como la conservación y restauración de los recursos naturales, reafirmando así la relación existente entre la Denuncia Popular y la participación de la sociedad.

Tienen la posibilidad las instituciones educativas de crear programas de protección al ambiente, integrando dentro de estos a la población estudiantil y a los padres de familia, logrando así la difusión de diversas figuras en materia ambiental.

4.3. ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO CAPÍTULO EN LA LEY DE LA MATERIA QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EFECTOS JURÍDICOS DE LA DENUNCIA POPULAR

Proponemos una reforma integral al procedimiento administrativo de la Denuncia Popular, desde la presentación de la denuncia hasta su total solución lográndose así la eficacia de este medio.

Es necesario reformar el actual procedimiento administrativo de la Denuncia

Popular, reforma que será encaminada a crear un procedimiento similar al que se lleva a cabo ante el Ministerio Público en materia penal, sobre todo en cuanto a los siguientes puntos:

Primero la presentación de la Denuncia Popular sea únicamente ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o la Procuraduría Ambiental de la entidad federativa que corresponda, de la misma forma en la que se hace en materia penal, esta la recibe únicamente el Agente del Ministerio Público representante de la Procuraduría ya sea en la General de la República o de la Procuraduría de Justicia de las entidades federativas, éste a su vez decide el destino de la misma dependiendo de la investigación que realice.

Una vez recibida la Denuncia Popular la Procuraduría correspondiente decidirá si da inicio a una investigación derivada de la Denuncia Popular o bien si procede en su caso una acción penal o una acción civil, y procederá a canalizarlas con las autoridades competentes para que lleven a cabo los procedimientos necesarios y den la resolución que en derecho corresponda.

De igual forma en caso de recibir una denuncia popular que no fuera de su competencia la remitirá a la procuraduría competente (federal o local), para que lleven a cabo el procedimiento respectivo.

En caso de percatarse la autoridad al recibir la Denuncia Popular de que no cumple con los requisitos necesarios, sería factible que se le prevenga y se le otorgue un término pertinente para que cumpla con dicho requisitos. Ello ayudará a que el mayor número de denuncias populares presentadas sean admitidas.

Si se considera que se debe llevar a cabo el procedimiento administrativo derivado de la Denuncia Popular, se deberá notificar al probable infractor debiéndosele informar inmediatamente quién lo denuncia y por qué hechos. Una vez realizada la notificación, se dará paso a un término probatorio prudente en el cual tanto el

denunciante como el probable infractor presenten a sus testigos y sus pruebas para comprobar sus manifestaciones, esto se realizará en una audiencia en la que también se propondrá a las partes para una conciliación, y en caso de llegar a un convenio conciliatorio este hará las veces de resolución definitiva.

La Procuraduría (federal o local), a través del funcionario autorizado para conocer del procedimiento administrativo derivado de la Denuncia Popular, llevará a cabo una investigación para comprobar la realización de los hechos denunciados. Con los resultados de la investigación y de las pruebas presentadas por las partes llegará a una conclusión dictando la resolución correspondiente para lo cual también habrá un término específico.

En dicha resolución se resolverá si el infractor es o no culpable, si considera que el infractor no cometió los actos por los que fue denunciado, lo notificará a ambas partes, si lo considera culpable le hará en primer lugar las recomendaciones pertinentes para que no siga llevando a cabo los actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o contravenciones a la legislación ambiental, por los que se le denunció y le otorgará un término pertinente para cumplir con dichas recomendaciones.

Para el caso de que no cumpla con las recomendaciones la Procuraduría aplicará la sanción que corresponda que podrá ir desde una multa, hasta un arresto. En relación a las intervenciones administrativas Garrido Falla señala "de esta forma, al aumentar la intervención administrativa, especialmente en lo que respecta a las actividades ambientales, tienen que incrementarse la normatividad que regula y ordena esta intervención dentro de lo cual se encuentran las sanciones administrativas."²⁷

Es preciso crear los mecanismos a los que se refiera dicho artículo, que auxiliarán

²⁷ Garrido Falla, F. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. 8ª. Edición. Editorial Técno. Madrid, 1987. Pág. 335.

a las autoridades competentes a cumplir con fines de aplicación de las sanciones y supervisión del cumplimiento de las mismas, dentro de estos cobrará importancia una Comisión de Vigilancia.

Uno de estos artículos versarán sobre la creación de una Comisión de Vigilancia, que debería ser un órgano de vigilancia autónoma, que no dependa directamente de ninguna dependencia para que cumpla sus funciones de manera imparcial, integrándose por un presidente, y el personal especializado que sea necesario, dando seguimiento al trámite de las denuncias populares, cuyas funciones versarán sobre los siguientes puntos:

- Organizar y supervisar las funciones del órgano encargado de conocer sobre la Denuncia Popular.
- Formular reportes de cada denuncia popular que se presente sobre:
 - a) El seguimiento;
 - b) Los análisis; y
 - c) Las sanciones impuestas.
- Difundir en los medios de comunicación los resultados obtenidos en dichos reportes.
- Supervisar el cumplimiento de las sanciones impuestas, y en caso de incumplimiento de las mismas reportar de forma inmediata a la autoridad competente para que tome las medias pertinentes.
- Proponer soluciones efectivas para lograr que las sanciones cumplan con sus objetivos.

La creación de esta comisión, de los artículos que regulen su funcionamiento y sus atribuciones, permitirían que la sociedad tenga más confianza en las autoridades al verificar que efectivamente se aplican las sanciones correspondientes a los casos determinados, y que estas se cumplan, lográndose el principal objetivo, que es el que los ciudadanos no lleven a cabo más actos u omisiones que produzcan daños al ambiente.

La comisión de vigilancia que proponemos deberá ser un órgano autónomo que no dependa de la autoridad que tramita el procedimiento administrativo en la Denuncia Popular, porque con lo anterior se garantizara aún más a la efectividad e imparcialidad de su actualización en cuanto a los asuntos que debe vigilar.

Esta comisión además contará con el personal necesario para llevar a cabo sus funciones, teniendo estrecha relación con la Procuraduría competente, para el caso de informarle sobre las sanciones que no se hayan cumplido, o en aquellos casos donde exista reincidencia de los infractores. Sin embargo como ya lo hemos mencionado, no dependería de esta, sólo sería auxiliar de la misma.

Los supuestos infractores tendrían ya la experiencia de que al incumplir una norma ambiental se harían acreedores a una sanción, misma que no podrán hacer a un lado una vez impuesta, debido a la existencia de un organismo que es la comisión de vigilancia, la cual tendrá la función de verificar que cumpla la sanción o en el caso contrario, reportar a la autoridad competente para que tome las medidas pertinentes para su cumplimiento. Para Baño León "el principio democrático, que sitúa a la sede de la soberanía en el pueblo y, por traslación, en sus representantes parlamentarios; la soberanía se expresa mediante la ley, que todas las organizaciones públicas y los ciudadanos deben obedecer, y muy especialmente la administración pública"²⁸

4.4. EL DISEÑO DE PLANES Y PROGRAMAS QUE PERMITAN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Proponemos también crear planes y programas sobre la Denuncia Popular, en los cuales se señalan las metas y objetivos que se deberán alcanzar, destacando principalmente los siguientes:

- Informar a un mayor número de ciudadanos sobre la Denuncia Popular.

²⁸ Baño León, J.M. Los Límites Constitucionales de la Potestad Reglamentaria, Editorial Civitas, Madrid, 1991. Pág. 42.

- Aumentar el número de ciudadanos que la presenten.
- Aumento en el número de denuncias populares atendidas.
- Procurar dar solución a un porcentaje mayor de denuncias presentadas.
- Cumplimiento efectivo de las sanciones impuestas.

La Procuraduría tanto el ámbito local como federal, tendrá la obligación de crear planes y programas para que se cumplan con los objetivos, tanto de la Denuncia Popular, como de los organismos especialmente encargados de llevar a cabo el procedimiento administrativo de la Denuncia Popular y la vigilancia del mismo, permitiendo también la participación de los ciudadanos.

Uno de los objetivos más reales de la Denuncia Popular y de la reforma integral que se propone es el tratar de que no sea necesario imponer una sanción al infractor sino que de manera preventiva deje de afectar al medio Ambiente o regularice la situación que esta causando un daño ecológico, antes de ser necesaria la aplicación de la misma, reforzando lo anterior con programas encaminados a la prevención.

Proponemos además la regulación de la denuncia popular en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, debido a que hasta el momento esta figura no ha sido tomando en cuenta como instrumento de participación social en dicha ley.

En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se expone los principios en que se basa la participación ciudadana, siendo estos, el de solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia y sustentabilidad, la Denuncia Popular cuenta con estos mismos principios, razón por la cual debemos considerarla como un instrumento social.

La fracción III del artículo 5° de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala lo que es un instrumento de participación ciudadana:

*Medios con los que la ciudadanía pueda disponer en forma individual o colectiva,

según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general".

Considerando que la Denuncia Popular es un medio para expresar una denuncia sobre actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente, los cuales son asuntos de interés general, la ley a la que hemos hecho referencia debe tomar en cuenta a la Denuncia Popular, como un medio más de participación ciudadana.

Consideramos que es prudente crear un capítulo respectivo en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en donde se explique cual es la función de la Denuncia Popular, quiénes la pueden llevar a cabo, qué requisitos debe de contener la Denuncia Popular, cuáles actos se pueden denunciar a través de ella, ante que autoridades debe presentarse y por último quién serán la encargada de resolver lo conducente.

Esto no quiere decir que estaría regulada en dos leyes, sino que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se le estaría reconociendo como un medio más de participación ciudadana, y se aprovecharía para darle mayor difusión.

Por otro lado en la Ley ambiental del Distrito Federal, se hablaría específicamente de su procedimiento, sus requisitos, sus sanciones, la comisión de vigilancia, y el programa anual, es decir se hablaría de forma específica sobre su procedimiento administrativo y su solución, a diferencia de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en donde únicamente se le va a reconocer, como instrumento de participación social de manera informativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Derecho es uno de los principales instrumentos de orden, justicia y equidad, garante del orden social, asume la salvaguarda del derecho que tenemos a gozar de un ambiente sano, que permita la existencia de la vida en nuestro territorio y en el planeta.

SEGUNDA. Además de regular todo lo que tiene que ver con la relación de los seres vivos con su ambiente, el Derecho Ecológico se ha preocupado por que sean los propios ciudadanos quienes tengan en sus manos la forma de dar solución a los problemas ambientales.

TERCERA. La participación ciudadana es un mecanismo de ayuda para la actividad del Estado al igual que la participación social y no son diferentes en cuanto al fin que persiguen, que es permitir la participación social, pero si lo son en cuanto a su denominación.

CUARTA. La ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se encarga de regular la participación de los habitantes y los ciudadanos del Distrito Federal.

QUINTA. Es la Denuncia Popular un medio de la participación social, debido a que permite que sus integrantes intervengan de manera conjunta para obtener beneficios comunes en materia ambiental.

SEXTA. La Denuncia Popular consiste en hacer del conocimiento de la autoridad competente ambiental, un hecho que para una o varias personas que forman parte de la sociedad sea considerado como ilegal o irregular, es decir que no cumplen con lo que indican las leyes ecológicas y que atenta contra los intereses de la sociedad o de alguna comunidad.

SÉPTIMA. Regulan a la Denuncia Popular para el ámbito federal los artículos del

189 al 200 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para el ámbito del Distrito Federal los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

OCTAVA. Aunque la Ley del Medio Ambiente del Distrito Federal la establezca como Denuncia Ciudadana con las recientes reformas que sufrió esta Ley, debemos entender como denominación correcta el de Denuncia Popular.

NOVENA. La legislación ambiental tanto a nivel federal como local, regula la Denuncia Popular con ciertas deficiencias.

DÉCIMA. La naturaleza jurídica de la Denuncia Popular, es ser un medio informativo, el cual es utilizado por los ciudadanos para poner en conocimiento de la autoridad los actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la legislación ambiental y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente.

DÉCIMA PRIMERA. La Denuncia Popular cuenta con una doble función, la preventiva de daños ecológicos, y la de permitir que los ciudadanos participen para conservar su ambiente.

DÉCIMA SEGUNDA. El procedimiento de la Denuncia Popular previsto en la legislación ambiental federal y local no es totalmente eficaz, es necesario una reforma integral, tanto en el procedimiento como en la estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y de las procuradurías ambientales de las Entidades Federativas.

DÉCIMA TERCERA. Es importante que la Denuncia Popular se presente únicamente ante la Procuraduría competente y sea esta quien la canalice a otras en caso de traer consigo una acción civil o penal.

DÉCIMA CUARTA. Es necesaria la difusión de toda la información relativa a la Denuncia Popular en las instituciones educativas, por lo que proponemos que esto se lleve a cabo en la educación básica.

DÉCIMA QUINTA. Es necesaria una reforma en la estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual deberá consistir en la creación de una Dirección General de atención a la Denuncia Popular, de la cual dependerán los módulos de atención ciudadana, dicha reforma también es necesaria en la estructura de las diversas procuradurías de las Entidades Federativas.

DÉCIMA SEXTA. Para que se cumplan las sanciones impuestas en los procedimientos de las denuncias populares, es necesaria la creación de un órgano de vigilancia autónomo, que sería la Comisión de Vigilancia conformada por un presidente y el personal capacitado necesario para encargarse de esta tarea.

DÉCIMA SÉPTIMA. La creación de Planes y Programas sobre la Denuncia Popular, permitirá llevar estadísticas y controles, para que posteriormente se verifique la existencia de errores, se corrijan y se implementen nuevas estrategias para alcanzar las metas que hayan establecido, permitiendo además la participación de los integrantes de la sociedad.

DÉCIMA OCTAVA. Es necesario reformar la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley Ambiental del Distrito Federal, para que regulen lo referente a la Comisión de Vigilancia así como de los Planes y Programas de la Denuncia Popular.

DÉCIMA NOVENA. La Denuncia Popular debe ser tomada en cuenta como un medio eficaz de participación ciudadana por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, debido a que se basa en los principios establecidos en dicha Ley.

BIBLIOGRAFÍA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOT, Pascal. Introducción a la Ecología. Editorial Nueva Imagen, México, 1978.
- BAÑO LEÓN, J. Los Límites Constitucionales de la Potestad Reglamentaria. Editorial Civitas. Madrid, 1991.
- BELLER CAPELLA, Vicente. Ecología de las Razones a los Derechos. Editorial Ecorama. Granada, España, 1984.
- BERGER, Piter. Un Mundo sin Hogar, Modernización y Conciencia. Editorial Sal Térée. Santander, 1979.
- BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- EWALD WILLIAM, R. El Medio Ambiente y la Intervención Administrativa en las Actividades Clasificadas. Editorial Prensas Universitarias. Madrid, España, 1992.
- GARRIDO FALLA, F. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. 8ª. Edición. Editorial Técnos. Madrid, 1987.
- GIBSON, James. Organizaciones, Conducta, Estructura y Proceso. Editorial Interamericana. México, 1993.
- GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Editorial Harla. México, 1998.
- HANS, Kelsen. Teoría del Estado. 15ª. Edición. Editorial Nacional. México, 1997.
- HORTON, Paul. Sociología. Editorial Mc Gran Hill. México, 1977.
- HUGES, J. Donald. La Ecología de las Civilizaciones Antiguas. Editorial F.C.E. México, 1981.
- LIPITT, Ronald. La Dinámica del cambio Planificado. Editorial Amorrozu. Buenos Aires, 1980.

TEMA 1
FALLA DE ORIGEN

LÓPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Ecología. 28ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1979.

MAYNTZ, Renate. Sociología de la Organización. Editorial Alianza. Madrid, España, 1972.

MICHEL, Guillermo. Ecología de la Organización. Editorial Trillas. México, 1984.

MÉNDEZ SILVESTRE, José. Dinámica Social de las Organizaciones. 2ª. Edición. Editorial McGraw Hill. México, 1997.

RAMÍREZ GARCÍA, Sergio. Prontuario del Proceso Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1999.

ROSENBUS, Tulio. Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente. Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1995.

SERRANO MORENO, José Luis. Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología. 2ª. Edición. Editorial Ecorama. Granada, 1992.

SZEKELY, Franciasco. El Medio Ambiente en México. Editorial Nueva Imagen. México, 1978.

TRUEBA D., José. Ecología para el Pueblo. Editorial Edicol. México, 1989.

WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Editorial Harla. México, 1996.

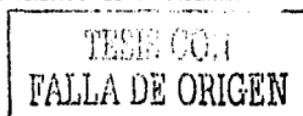
YUREN CAMARENA, María Teresa. La Filosofía de la Educación en México. Editorial Trillas. México, 1994.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México, 2002.

Ley Ambiental del D.F. y su Reglamento. Editorial Sista. México, 2002.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Ediciones de la Asamblea



Legislativa del Distrito Federal. México, D.F., 2000.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Leyes Complementarias. Editorial Delma. México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Sista. México, 2002.

OTRAS FUENTES

CABANELAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. 14ª. Edición. Editorial Helasta. Buenos Aires, Argentina 1979.

Diccionario de Sinónimos y Gramática Óptimo. Editorial Cardón. Buenos Aires, Argentina, 1980.

Nicola, Marbucci. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México, 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN