



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL
DAÑO O DETERIORO AL MEDIO
AMBIENTE EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A N :

GARCIA DURANTON MIGUEL ANGEL

Y

LOPEZ OSORIO FABIOLA

ASESORA: NORMA ESTELA ROJO PEREA

NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2005.

DEDICATORIAS

A Dios

Por darnos la oportunidad de existir y darnos la fuerza de enfrentar con integridad las caídas y obstáculos, que se han presentado a lo largo de nuestra vida.

A nuestra Universidad

Por ser un segundo hogar, en donde tuvimos la oportunidad de que en sus aulas superáramos a uno de los mas terribles enemigos del ser humano: la ignorancia y en donde además fortalecimos nuestra vocación

A nuestras Madres

Lupita

Por brindarme siempre incondicionalmente todo tu amor tu comprensión y apoyo para lograr conquistar este triunfo que también es tuyo. Gracias.

Feli

Gracias por brindarme tu tiempo y haberme estimulado para seguir en este camino. Sin ti no lo hubiera realizado, y el éxito que hoy tengo lo compartiremos siempre las dos.

A nuestros Hermanos

Gabriela, Paulina, Omar y Alejandro

Por aplaudir y festejar mis triunfos y mis aciertos, así como de criticar de una manera constructiva mis errores y que me han permitido aprender de ellos.

Jorge y Omar

Gracias por su apoyo incondicional en todo momento, por lo que sus sacrificios no fueron en vano. Les dedico esta Tesis porque juntos llegamos al final.

A nuestros Profesores

Que siempre con las mejores voluntades nos transmitieron su conocimiento y compartieron su experiencia legándonos la misión, no solo de honrar a la carrera de Derecho sino también a nuestra Universidad.

A los Licenciados en Derecho

Norma Estela Rojo Perea, Jaime Guillermo Alfredo Rojo Perea, Miguel Bueno Guillén y Javier Garza López, por brindarnos su amistad, y su ayuda en los momentos mas difíciles que hemos vivido y a quien siempre veremos con respeto.

A nuestros Amigos

Javier , Carlos, Juan Carlos, Aurora Gabriela, Elizeth, Sergio, María de Jesús, Diana, Guadalupe, Susana, Gabriela y de todos aquellos que estuvieron a nuestro alrededor y con los cuales compartimos momentos de alegría y de tristeza.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO O DETERIORO AL MEDIO AMBIENTE EN LA REPUBLICA MEXICANA

CAPITULO I EL DERECHO AMBIENTAL, SU ORIGEN, EVOLUCION HISTORICA Y NATURALEZA JURÍDICA

1.1. Origen del hombre.....	1
1.1.1 Evolución del derecho ambiental.....	3
1.1.2. Revolución industrial.....	7
1.1. 3. Los conflictos bélicos.....	11
1.2. Fuentes del derecho ambiental.....	22
1.2.1. Fuentes históricas.....	23
1.2.2. Fuentes reales.....	25
1.2.3. Fuentes formales.....	28
1.3. Naturaleza jurídica.....	34

CAPITULO II NOCIONES QUE FORMAN AL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

2.1. Recursos naturales.....	37
2.2. La contaminación.....	41
2.2.1. Tipos de contaminación.....	44
2.2.2. Efectos y consecuencias de la contaminación.....	47
2.3. Derecho ecológico o ambiental.....	48
2.4. Tercera generación de los derechos humanos.....	56
2.5. Principios del derecho ambiental.....	62
2.6. Instrumentos de política ambiental.....	70
2.7. Gestión ambiental.....	79

2.8. Órganos encargados de la protección al medio ambiente.....	83
2.8.1 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT).....	86
2.8.2. Procuraduría federal de protección al ambiente (PROFEPA).....	93
2.8.3. Instituto nacional de ecología (INE).....	96
2.8.4. Órganos de carácter civil.....	99

CAPITULO III

LA LEGISLACIÓN QUE RIGE EL DERECHO AMBIENTAL Y SU PROCEDIMIENTO

3.1. Preceptos constitucionales en materia ambiental.....	105
3.2. Leyes enfocadas a la conservación y protección del medio ambiente.....	113
3.3. Competencias en la esfera jurídica del derecho ambiental.....	125
3.4. Impacto ambiental.....	135
3.5. El procedimiento jurídico en materia ambiental.....	144
3.5.1. Justicia ambiental.....	156
3.5.2. Auditoria ambiental.....	163
3.5.3. Verificación industrial.....	170
3.5.4. Denuncia popular.....	175
3.5.5. Factores que determinan responsabilidad de daño ambiental.....	181
3.6. Medios de defensa.....	190
3.6.1. Recurso de revisión.....	193
3.6.2. Juicio de nulidad.....	203
3.6.3. Juicio de amparo.....	213

CAPITULO IV

LA REPARACIÓN, COMO UNA FORMA DE CONSERVACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

4.1. Daño moral por la destrucción y extinción del medio ambiente.....	228
4.2. La responsabilidad civil, para la conservación y preservación del medio ambiente.....	233

4.3. La reparación y restauración del daño ambiental, como reivindicación del derecho a un medio ambiente adecuado.....	247
4.4. Creación de un fondo para la reparación del daño ambiental, establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	264
CONCLUSIONES	290
BIBLIOGRAFÍA	301
ABREVIATURAS	306

INTRODUCCION

Una de las mayores virtudes que tiene el hombre por naturaleza, es que se le permite en un momento dado de su existencia elegir la forma en la que ha de vivir. Esa libertad ha propiciado que el ingenio, la destreza, la maldad y toda aquella manifestación de su interior e idealización de las cosas, le permita escoger entre lo bueno y lo malo. La decisión que tenemos frente a las diversas alternativas de un problema se convierte en la expresión más importante del ser humano, puesto que de esto depende la permanencia de los derechos o la procedencia de una responsabilidad frente a los demás.

Los reclamos que la sociedad puede hacer, se forman desde enfoques muy personales, que en algunos casos retoman tanta fuerza que involucran a todos los seres humanos de este planeta, y el beneficio de igual forma los alcanza; esta situación se presenta desde tiempos inmemoriales, en aquellos tiempos en que la ley de la naturaleza era vigente, permitiendo al hombre obtener una parte de ella como parangón entre los dos, porque en realidad uno dependía del otro.

Así la vida del ser humano se fue transformando, lo que en un momento dado se involucró en mirar a la naturaleza como un ser que le brindaba la supervivencia para poder llevar a cabo su vida cotidiana, que en un principio enfocó el hombre como algo sagrado, y que posteriormente, esta visión cambió para verla solamente como un bien económico que se iba incrementando explotando al máximo los recursos en un alarde de su inteligencia, pero sin medir las consecuencias de sus actos.

Hemos visto alrededor del mundo, las incansables luchas que ha llevado el hombre del cual el medio ambiente tiene el rol principal, y del cómo se ha ido poco a poco destruyendo su inmenso territorio por saciar los ideales políticos-económicos de diversos países al manifestar su supremacía ante la inestabilidad en que se encuentra la nación más débil. No solamente lo anterior se presentó como una forma

de pensar y hacer bien las cosas en los diversos conflictos en los que pagaban las consecuencias la biodiversidad del planeta, sin embargo, en la mayoría de los casos no es posible detener los diversos movimientos como: sobreexplotación de la flora y fauna, de los recursos naturales, extinción de diversas especies, pérdidas de ecosistemas, entre otras, pero sobresaliendo la explosión demográfica; ante tales magnitudes fue necesario que esto tuviera un freno que pudiera abarcar los campos de la economía, la política, la legalidad y el moral.

Una vez que se hizo evidente que por propia voluntad el hombre no actúa en beneficio del medio ambiente del cual forma parte; fue necesario disciplinar los actos provocados por el individuo en contra de la naturaleza, en donde por fin intervino la regulación jurídica de varios Estados, ya que actualmente, es preocupante el acelerado proceso de la pérdida del planeta. En nuestro caso, no podía ser la excepción, pues somos uno de los pocos países que gozamos de una gran extensa y variedad de especies y recursos naturales que en su conjunto, engloban a todos los continentes.

Ante las circunstancias mencionadas, la legislación ambiental federal observa los dispositivos jurídicos que ha considerado eficientes para proporcionar o cubrir los principios de prevención y conservación de la naturaleza, sin embargo, la contaminación, la destrucción y la extinción son conceptos negativos que han rebasado a los principios mencionados dejando en realidad muy lejos de resolver las expectativas que requiere la situación ambiental y donde la posibilidad de imputar responsabilidades ante estas negativas provocadas a nuestro medio, dejando a los perjudicados en desventaja.

El presente trabajo surge ante la necesidad de hacer una investigación al respecto, en la que proponemos una reforma en la legislación ambiental federal, tomando como referencia aspectos históricos y del derecho comparado, de la actual situación que vive México, sino también, de los aspectos en los cuales algunas legislaciones a nivel local han podido dar un paso adelante para ofrecer una

alternativa decisiva para proteger a nuestro medio y de aquellos que sufren las consecuencias de nuestros semejantes y que en la mayoría de los casos están al desamparo de la ley.

Tratamos los inicios del derecho ambiental y cómo a través del tiempo se creó y ha evolucionado y que va a la par con el origen del hombre. Dicha evolución del ser humano, ha propiciado la transformación de su entorno natural, en un principio a un nivel irrelevante, puesto que solamente empleaba de la naturaleza lo que necesitaba para poder vivir hasta sus niveles más catastróficos impulsados por el incremento de riqueza y de dominio; de la cual han pasado juntos por una serie de etapas y de hechos inusitados que van entrelazados para poder formar la base que daría el nacimiento a la legislación ambiental que vea por nuestros derechos y al mismo tiempo la protección y rescate de la naturaleza.

Describiremos diversos conceptos desplegados del derecho ambiental. Estos nos ayudan a comprender la importancia que tienen en la materia para lograr obtener un análisis concreto sobre el tema en general a tratar y que posteriormente nos permitirán analizar determinadas situaciones en lo individual, los cuales fundarán y fortalecerán nuestro planteamiento presentado.

La reflexión que puede hacerse a la relación y el sustento jurídico del derecho ambiental proviene desde nuestra CPEUM, por lo tanto es condición dirigimos con objetividad pero no obstáculo para realizar una crítica subjetiva al respecto de esta forma detallaremos el procedimiento jurídico en materia ambiental, y la participación que ha tenido la sociedad en colaboración de las autoridades administrativas para lograr proteger el ambiente y que su regulación jurídica no se ignore.

Después de haberse explicado lo anterior, nos enfocamos a proponer reformas para la creación de un fondo ambiental dispuesto en la LGEEPA y su regulación, es imperativo señalar que la falta de conceptos apropiados pueden impedir que determinadas acciones llevadas por la autoridad se concreten en la

eficacia de su práctica para cumplir con la misión de proteger, conservar, y sobre todo, de prevenir y reparar un daño ambiental, lo que da como resultado que al exigir nuestro derecho a un medio ambiente adecuado, consagrado en la constitución federal, se observe que éste está envuelto en una serie de complementos legales imperfectos que en realidad no ayudan, sino atrasan a conseguir la justicia en esta materia.

Es así, que fuimos motivados para la elaboración de este proyecto, y para su elaboración utilizaremos el método histórico como el método que en primera instancia nos permitirá conocer los antecedentes de esta problemática; el inductivo y deductivo, por los resultados de la recopilación de la información obtenida; y la técnica será documental a través de la doctrina y la legislación.

Resulta obvio que no se está haciendo nada por parar las acciones denigrantes de nuestros semejantes, pero lo peor es cuando se llevó a cabo el daño y no hay quién resulte ser responsable, y aunque lo hubiera, ¿cómo vamos a soportar esos daños ambientales?, ¿cómo salvaremos parte del ambiente que se está degradando?, ¿cuándo nuestros representantes del poder legislativo trabajarán sobre la urgente exigencia de brindar los cambios a las diversas leyes que permitan obtener la verdadera conservación y permanencia de nuestro ambiente? en fin; sólo son algunos cuestionamientos que tendrán sus repuestas cuando los humanos seamos competentes para respetar lo más sagrado que tenemos, el medio ambiente, no sólo porque vivimos en él, sino porque formamos parte de él.

CAPITULO I
EL DERECHO AMBIENTAL , SU ORIGEN, EVOLUCION HISTORICA Y
NATURALEZA JURÍDICA

*Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla,
mientras que el género humano no escucha.*

Victor Hugo

1.1. Origen del hombre

Al escrutar sobre sus orígenes, el hombre emplea el conocimiento de diferentes ciencias, como la arqueología y la antropología, que lo ayudan a conseguir el objetivo de descubrir en qué aspectos ha podido superar los instintos de sus antecesores, y cuáles se conservan en la actualidad, sobre todo en la relación con el ambiente, provocando los resultados positivos y negativos que permitan custodiar su ideal de permanencia.

El proceso de evolución en que incurren todos los seres vivos alcanzó también al hombre, ya que en diferentes zonas del mundo se han efectuado investigaciones en donde se han encontrado numerosos fósiles o instrumentos que permiten entender los cambios por los que atravesó, y de qué forma repercutieron a su alrededor. En la teoría de Charles Darwin, encontramos uno de los primeros indicios sobre este tema, al mencionar que el hombre y los primates descendían de un ancestro común, y no que el ser humano proviene del mono, como muchos la han interpretado erróneamente.

La llamada edad de piedra consiste en varias etapas, sin embargo, vale la pena puntualizar el daño de forma generalizada que se inició contra el medio ambiente más que individualizarlo por etapas. El hombre como integrante de este mundo, desarrolló por obligación su instinto de supervivencia y reproducción que resultaría la herencia para las generaciones siguientes en el aprovechamiento de los recursos naturales.

En esta etapa se planificaron y practicaron las intenciones surgidas del consciente para la aplicación de variadas técnicas que permitieran obtener del medio ambiente mayores beneficios, dejando de lado la satisfacción individual para dar prioridad a su relación social en el presente y para el futuro, lo que pone en evidencia el enfrentamiento que se establece entre el hombre y su entorno natural; tomando en cuenta que la forma de comunicación estaba muy distante de ser verbal.

El individuo, que en un principio se alimentaba como ave de rapiña, o que incluso, sólo tenía que estirar la mano para obtener el fruto de un árbol, construyó diversas herramientas, esencialmente compuestas de piedra, huesos o de madera, que prueban que las actividades de entonces se veían envueltas en las innovaciones técnicas que permitieron una explotación mucho más marcada de los recursos naturales, de la cacería, del uso de la ropa, aunado con la práctica de rituales; con lo que la sobreexplotación trajo como consecuencia, la pérdida de diferentes hábitats en los que se concentraban las sociedades primitivas.

Lo anterior demuestra que por pequeñas que pudieran ser las esferas sociales y la limitada o modesta tecnología que empleaban, no impidió el impacto que afectó el equilibrio ecológico, aunque éste fuera solamente local; pero una vez que la extinción masiva se presentaba provocaba la dispersión de estos grupos por todo el mundo. Esto no fue fácil, porque a pesar de encontrarse con las constricciones que impone un nuevo núcleo natural, sometía a la fauna y alteraba su entorno para adaptarlo a sus exigencias.

El hombre deja de ser un miembro completamente natural, es decir, los núcleos sociales quedaban sometidos a los recursos que la propia naturaleza les brindaba ya que con la práctica de la caza y la manipulación de la tierra para obtener sus alimentos, y como primer lugar la relevancia de haber conseguido la dominación del fuego; el medio ambiente pierde su lugar primordial en la historia y se convierte en el sistema cuya explotación es víctima ya de las capacidades físicas y mentales que desarrolló el hombre.

Por tal razón, la modificación o eliminación de la vegetación original de un núcleo natural, la persecución y muerte de animales por su carne y el pastoreo fueron sin duda, lo primeros indicios que tenemos para acreditar que a partir de ese momento se expone la posibilidad cierta en una cuenta regresiva para la extinción de todos los elementos naturales de la tierra.

Podemos revelar que la conducta compone una interrelación compleja en la que ha vivido el hombre y su medio ambiente, porque la naturaleza a través de la historia se ha visto de formas diferentes, incluso se ha querido justificar la separación entre estas dos en donde la inclemencia, la ignorancia y la indiferencia; han permitido que el hombre arrebatase al medio ambiente todo lo que bondadosamente le ha proporcionado, aprovechándose de ella y obligándola a procurarle su bienestar y su enriquecimiento sin ofrecerle nada a cambio.

1.1.1. Evolución del derecho ambiental

Desde tiempos inmemorables la adaptación al medio ambiente y la convivencia entre los hombres ha sido la razón que todo ser humano necesita y busca consciente o instintivamente. Las tribus de tiempos antiguos se vieron marcadas por diversos factores como las guerras, la explotación de su entorno, sus creencias y de su propio sentido de supervivencia, motivo por el cual se le considera el ente que juega el papel más importante para la conservación del medio ambiente, ya que en definitiva el grado de mayor o menor responsabilidad será exclusivamente de él para su beneficio y de igual forma para su perjuicio como a continuación se explica.

En las comunidades primitivas se hace notar la relación que existe entre el hombre y su entorno del cual se vale para satisfacer sus necesidades, y como ejemplo de esto es el descubrimiento del fuego, lo que consideramos como punto de partida del dominio que empezó a ejercer el hombre sobre la naturaleza, y por lo tanto, generó un cambio radical en la interrelación entre estos dos; es así que conforme evoluciona se desvanece el sentido de subsistencia y comienza el de explotación por intereses diferentes al que originalmente recurrió el hombre, pierde en definitiva su orientación para la protección, restauración y conservación del medio ambiente y todo aquello que éste le proporciona hasta nuestros días.

Nuestro país que goza de una gran variedad de culturas, y tomamos como ejemplo, la fundación de la Ciudad de México, que tiene sus cimientos históricos en el trayecto que realizaron los mexicas guiados por su dios Huitzilopochtli, por indicios que expone el maestro Delgado Moya; la ciudad prometida (Tenochtitlán) presentaba una perspectiva de un buen futuro geográfico a pesar de que no se encontraba en suelo fértil y que como consecuencia de esta ubicación era difícil su recolección de alimentos necesarios para la población por obvias razones.

Sobre el particular podría argumentarse que la ciudad de México, desde un punto de vista político, "sería en el futuro el corazón geográfico de la región y hasta de todo el país, y tal vez así fue, ya que la isla en la que se asentaron los mexicanos, estaba prácticamente equidistante de los principales centros de la tierra firme, como lo eran Azcapotzalco, Texcoco y Culhuacán, pero al respecto hay que advertir que a la vez la colocaban como un sitio de nadie."¹

Está probado históricamente que ha sido imposible alcanzar la armonía entre la satisfacción (del hombre) y explotación (del medio ambiente) que muchos autores han señalado en sus obras por la simple razón de que necesitamos de los recursos que la naturaleza nos brinda, el problema es la presencia de un dominio inmoderado, desde ese momento la naturaleza pierde un carácter de vivencia y su concepto de conservación se vuelve trivial.

Hasta el momento se ha confirmado la relación de mutua dependencia que existe entre el hombre y el medio que lo rodea, desafortunadamente esta relación se ve quebrantada lógicamente por su potencial físico, técnico e incluso espiritual que el hombre ejerce sobre el medio que lo rodea, que se mencionó con anterioridad y que permanece en la actualidad, razón por la cual, el interés en todo lo que implica su conservación y restauración ha sido menoscabado y muchas veces olvidado. En todo el mundo existe la práctica de fomentar la conciencia ambiental y que por

¹ DELGADO Moya, Rubén. **La Contaminación y la Idea del Derecho Ecológico**. Ediciones Jurídicas RED. México. 1995. pág. 4.

fortuna algunos países han llegado a cumplir con ese objetivo, y en la gran mayoría no ha sido posible, transformándolo en un sueño o quizás una falsa esperanza llena de tristeza, tal y como se encuentra nuestro país.

El maestro Raúl Brañes en su obra expone apotegmas de Francis Bacon que dice: "La naturaleza, para ser dominada, debe ser obedecida"², o del reconocido Federico Engels que no sólo hace una diferenciación entre la utilidad que le dan a los recursos los seres del reino animal y los que les da el hombre, sino que además agrega lo siguiente: "No debemos, sin embargo, lisonjearnos demasiado de nuestras victorias humanas sobre la naturaleza. Esta se venga de nosotros por cada una de las derrotas que inferimos. Es cierto que todas ellas se traducen principalmente en los resultados previstos y calculados pero acarrearán además otros imprevistos."³

Probablemente no se trata de una venganza del medio, de la naturaleza o de los recursos de estos, más bien se trata de un aviso o una advertencia que nos debemos hacer a nosotros mismos, puesto que no cabe la posibilidad de que la naturaleza de la cual a lo largo de la historia sólo nos brinda las maravillas que la componen tome represalia en nuestra contra, si por el contrario, confirmamos que nosotros somos quien al acabar con su existencia estamos acabando a corto o largo plazo con la nuestra.

El progreso y el desarrollo que tuvieron algunos países fue de un auge impresionante, sobre todo en Europa, en donde se aprovechó la técnica hasta entonces alcanzada y como resultado arrojó un sistema llamado capitalismo; el cual es respaldado por los principios de libertad, de propiedad y de contratar, adoptados del código civil francés; esta libertad económica generó la propiedad privada, un derecho absoluto sobre los elementos de la naturaleza. No es difícil imaginar el mal uso que se le dió a éstos pasando por inadvertido el daño causado, lo que hoy conocemos como economía social de mercado.

² BRAÑES Ballesteros, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2000. pág. 38.

³ Idem.

Estas normas civiles fueron expedidas para el beneficio del hombre y que nada tienen que ver con la preservación y cuidado del ambiente; por el contrario, sus alcances fueron lesivos para la naturaleza. A partir de entonces surge en el Estado y en la gente la preocupación hacia la protección de ésta creándose un régimen jurídico ambiental, y se vió apoyado en forma supletoria por otras ramas del derecho como el civil, el penal, el procesal y el administrativo.

Con base en lo anterior, la tutela jurídica para la protección ambiental se vió limitada a la regulación de un determinado sector, es decir, la protección adquirió un carácter meramente individual de acuerdo a su importancia a esto se le llamó como legislación sectorial de relevancia o incidencia ambiental. Desafortunadamente no se puede considerar que esta legislación sectorial se encuentre inspirada en la concepción que el ambiente necesita, porque su contenido se enfoca a el daño recibido y a la sanción por tal acción, y con todo lo anterior las leyes sobre el agua, suelos, bosques, flora, fauna, etc.; son las que han cumplido con la función de protección, y por consiguiente, marcan el hito de un sistema ambiental que dió origen al Derecho Ambiental.

Actualmente se comprende la transformación del derecho ambiental ya como pilar de la ciencia del derecho, por lo que no sólo se podía configurar una legislación sectorial, por el contrario, ésta queda a disposición de una legislación propiamente ambiental, la cual se enfoca no sólo en un daño y una sanción por éste, también expone una visión de lo que ocurre desde el pasado hasta hoy en día, no sólo para crear conciencia en el individuo, sino que también alcance al sector industrial, para las generaciones futuras, promover esfuerzos para evitar y eliminar los daños ocasionados al ambiente, a la biósfera, estimular la salud y bienestar del hombre porque de él depende la conservación de los recursos y de la naturaleza, igualmente la sociedad a la que pertenece.

Es así que las distintas sociedades que se han presentado en las diferentes etapas trascendentales de la historia, marca que existe un grupo encaminado a la

destrucción y uno encaminado a la conservación de los recursos, y otro más para hacer cumplir la expectativas de uno y otro, es decir, este último tiene la misión de *reglamentar* la explotación desmedida de los recursos para el beneficio general, así como prestar la atención de las demandas interpuestas por la población para su conservación y restauración, de este aspecto se encarga el marco jurídico de nuestra materia como el equilibrio entre estos dos grupos que se encuentran en diferentes lados.

1.1.2. Revolución industrial

La historia ha demostrado que a pesar de que el hombre forma parte del medio ambiente, éste no tiene la noción de un límite o medida para emplear los recursos que la naturaleza le ofrece, esa es la razón por lo que la trascendencia histórica del hombre penosamente se ve acentuada por el resultado negativo y destructivo que ha ejercido sobre el medio ambiente.

Su finalidad es convivir y adaptarse al medio social al que pertenece, sobresaliendo en la época que le tocó vivir, a causa de esto el progreso y el desarrollo que emprendió para hacer su existencia más viable, dirigió al hombre a emprender acciones (en la mayoría de las veces devastadoras) que tuvo su origen en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, considerada la cuna de un movimiento científico y tecnológico que cambiaría al mundo para siempre, y que se conoce como la Revolución Industrial, que tuvo como base y principio para su existencia el crecimiento económico y el aumento de la productividad, a costa del poco interés por el medio ambiente ya desde entonces depuesto.

Un aspecto relevante es el proceso acelerado y radical que dicha revolución provocó en Inglaterra al pasar de una base económicamente agrícola al desarrollo de un potencial de producción a gran escala, pero antes de esto, cabe señalar que en esta época la sociedad se organizó en tres planos de vida muy desiguales: el primero

era el de los campesinos, el segundo estaba al servicio de la nobleza, y por último, el clero, quienes gozaban del poder económico y de decisión.

La explotación laboral de la nobleza sobre los campesinos fue desmedida, pero las exigencias y la arrogancia de los señores feudales eran aún más sobre la naturaleza, por ejemplo, la comunidad rural era obligada a obedecer las órdenes de estos últimos. En el caso de los ganaderos, utilizaban en demasía los pastos naturales para la alimentación de los animales, lo que propició el adelgazamiento de las capas de tierra, además de practicarse la quema de los matorrales con la finalidad de que la tierra alcanzara la fertilidad necesaria para cultivar, y así alcanzar el mayor lucro posible cuya consecuencia fue la contaminación del aire, así como un abandono de la tierra cuando ésta se encontraba arruinada y desgastada, entonces el suelo, el aire y la tierra que son elementos ambientales de gran importancia fueron consumidos al dejarlos en un estado infructuoso, sólo por la ambición e ignorancia de un particular.

Pero la mayor agresión fue la que sufrieron los bosques, los árboles sobre todo, esenciales como fuentes de oxígeno y de calor en resguardo contra el frío además de servir como instrumentos para cocinar; sin embargo, la utilidad alcanzó otras dimensiones como las construcciones de casas, utensilios y herramientas para el trabajo y la elaboración de armas son ejemplo de ello; desafortunadamente la deforestación hizo acto de presencia y una vez que la madera empieza a escasear entra otro elemento que juega un papel trascendente, el carbón como fuente de impulso en la industria y sinónimo de contaminación y del cual hablaremos más adelante.

Ahora bien, la hasta entonces innovación tecnológica dió oportunidad para que el desarrollo de la minería se convirtiera en la fuente esencial para el progreso, y de igual forma dá lugar a las poblaciones rurales a tener la intención más adelante de convertirse en poblaciones urbanas, pero mientras ese momento llega se incrementa el manejo de los suelos a través de una tecnología que aceleró la apropiación,

explotación y deterioro del mismo, por la extracción y tratamiento del hierro forjado para la creación de ejes y sistemas de irrigación, tomando así ventaja para la *actividad agrícola* (ya que no se dependía más de la época de lluvias) para obtener una cosecha, con lo que se incrementó el trabajo en el campo y nuevamente la alteración del suelo.

En este punto se puede señalar cuál fue la vía por la que el desarrollo y la tecnología cambió el rumbo histórico de Inglaterra y el mundo. Si bien Inglaterra era un país agrícola, esta situación fué aprovechada por aquellos grupos minoritarios de la nobleza que señalamos anteriormente; el encauzamiento e incremento de la productividad de alimentos proporciona a estos grupos minoritarios la facilidad de acumular y acrecentar su nivel de riqueza, la consecuencia de tal acontecimiento económico fue la exigencia de mayor producción de alimentos para someterlos a la manufacturación y consigo la terrible presión sobre los ecosistemas naturales.

El incesable paso de la historia le dá su lugar a otro acontecimiento de gran magnitud que por desgracia fortalece la ambición económica y retrasa la conciencia ecológico-ambiental en esta época, el nacimiento del capitalismo considerado como el mayor movimiento del sistema social y económico posterior al feudalismo. Este sistema capitalista se destacó por la aparición de diversos factores que engrandecerían y llevarían a plenitud este momento, por un lado la libertad de enriquecimiento, que fué el primero y no es difícil imaginar que los ya considerados empresarios tuvieran la posibilidad y capacidad de desenvolver grandes cantidades de apoyo desde luego, más eficaz y rápido que el desempeñado por el hombre, provocando dinero para la construcción de las grandes máquinas, y que con esto se convierta en el detonante de las innovaciones técnicas que serán las que aún en nuestros días se aplican a la industria.

Con la presencia de las máquinas en la sociedad campesina se buscó una mejor forma de vida y se manifestó una transición demográfica muy marcada. Con esto la producción en el mercado interno aumentó siendo básico para el segundo

factor, fortaleciendo la revolución industrial, ya que el aumento de mano obrera permite una nueva relación entre el empresario y el trabajador, que sería el estatuto de fijación de precios por el producto vendido y el pago por el trabajo para el obrero que crea este producto conocido como el factor de precios y salarios, dando origen a la primera organización de producción y trabajo, siendo posteriormente una fuente de gran contaminación conocida como la fábrica.

Entonces se produce una competencia entre varios países de Europa, por un lado España y Portugal que en ese momento son los que a través de un establecimiento de colonias en Asia y África toman el rango de centros mercantiles; pero una vez que Inglaterra, Alemania y Francia principales países influenciados por el progreso tecnológico que trajo la revolución industrial, consolidan un mercado interno de producción sólida, se convierten en serios rivales para imponer su comercio y producción en todo el mundo creándose el tercer factor, de la oferta y la demanda (que es el punto máximo de la expansión de la producción, el comercio y el avance tecnológico), donde los países industrializados son vistos como fuente de materia prima. El crecimiento económico fue titánico pero provoca un grado de deterioro ambiental muy marcado.

La satisfacción de necesidades y conservación del poder hizo que el ingenio del hombre comenzara a dar frutos, a pesar de ser considerados países de gran relevancia por sus adelantos tecnológicos y de producción, su red de transporte de estos últimos eran ya insuficientes; se planeó una forma segura y rápida capaz de trasladar grandes cantidades de mercancía, el barco y el ferrocarril son los pilares en este aspecto, ya fuera por mar o por tierra constituyeron la innovación tecnológica y de avance más grande, pero esto no hubiera sido posible si no gracias a un hombre conocido como James Watt, quien inventó la máquina de vapor con lo que aumentó la plusvalía a la producción y a la fuerza del trabajo.

Pero como todo tiene su lado negativo, su confrontación con el medio ambiente es inevitable ya que el deterioro y perjuicio que le causa son graves, no

sólo porque la explotación de los recursos aumenta, sino porque empieza el perjuicio directo al hombre, es decir, estas máquinas requieren de un mayor consumo de combustible para su funcionamiento, es donde retomamos el tema del carbón que funciona como único energético provocando grandes cantidades de gases. Si bien en un inicio eran pocas las cantidades que impactaban al ambiente cuando las fábricas crecieron y se expandieron generándose una forma incontrolada de daño causado al aire, lo más grave no sólo fueron las consecuencias que tuvo en la población, fué el momento del predominio de la indiferencia que perduraría durante muchos años, y no sólo la devastación, también el atentado que se cometía contra la humanidad que tuvo un aspecto poco relevante por no decir nulo.

El trato lesivo que se le dió al medio ambiente durante esta época trajo 150 años de completa indiferencia. La preferencia que Inglaterra y otros países le dieron superioridad a su modelo de crecimiento económico y tecnológico que el intentar manejar la irracional depredación que sufrió la naturaleza. Pero nadie está en contra de un desarrollo económico a favor de una nación que ha trabajado para progresar, pero es necesario que exista la conciencia de aprovechar los recursos acompañado de una conciencia sustentable que no es sólo a favor del medio ambiente para evitar su desaparición y de sus recursos, sino también es a favor de la humanidad.

1.1.3. Los conflictos bélicos

Los conflictos y las diferencias entre los países y los líderes que los gobiernan son y serán por siempre los causantes de la aniquilación del hombre y de todo aquello que lo rodea, esto se debe al surgimiento de los intereses económicos y políticos que una nación ejerce o por lo menos pretende ejercer sobre otra, de esta forma los conflictos más siniestros comenzaron.

En la historia de la humanidad, como primer antecedente que puede citarse a manera de ejemplo de deterioro ambiental por las guerras, fué lo ocurrido en la antigua Grecia, donde los ejércitos destruían las cosechas y envenenaban las aguas

potables o las tácticas que eran empleadas por Alejandro Magno, las cuales consistían en provocar un efecto ambiental al inutilizar enormes superficies de terreno que se utilizaban para paliar el hambre de los pueblos enemigos, para esto se necesitaban apenas un kilómetro cuadrado para ubicar cien mil soldados; de hecho el estratega más grande de la historia fué Napoleón, para la misma cantidad de soldados necesitaba no menos de veinte kilómetros cuadrados.

Otro antecedente fue la tensión que se incrementó cuando la gran cantidad de productos manufacturados a raíz de la Revolución Industrial iniciada en Inglaterra originó la rivalidad con Francia y Alemania por el dominio del territorio africano que dejó España y Portugal, al grado de provocar la amenaza constante de una guerra entre estas naciones en varias ocasiones.

La primera guerra mundial comenzó el 28 de julio de 1914, el espíritu nacionalista que se extendió por Europa provocó la rivalidad económica y política de muchos países, con lo que la carrera militarizada y armamentista comenzó con un sistema de alianzas que enfrentó a varios gobiernos.

La participación de 32 naciones en total fue lo más relevante y asombroso en el mundo, la primera guerra mundial tuvo como principales protagonistas al Imperio Austro-Húngaro, Alemania, Serbia y Bulgaria y las potencias aliadas Gran Bretaña, Rusia, Italia, Francia y Estados Unidos. A pesar de que la economía de algunos de los países que participaron era entonces bastante decadente, esto fué lo que ocasionó un retraso en el inicio de la guerra más que por respetar cualquier tratado o intento por evitarla, tal caso fue la celebración de las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907, que tenía como propósito la cooperación para el desarme mundial pero sin lograr el objetivo buscado.

A pesar de todos los esfuerzos, dos acontecimientos dieron principio a la guerra: el primero, el rechazo de Gran Bretaña por negociar, y el segundo, la declaración que Alemania lanzó abiertamente de un ataque contra Gran Bretaña.

Este ataque fué básicamente a través de submarinos empleados por alemanes, y los británicos con carros de combate conocidos como tanques. La tecnología también favoreció la creación de aeronaves, dirigibles y globos con lo que se aprecia que este tipo de armamento constituye el inicio del deterioro ambiental en esta época lo cual atrajo diferentes consecuencias; en cuanto al combate que se desató en el mar, la explosión de diferentes torpedos para dañar al enemigo realizaron una contaminación muy severa al agua, la flora y la fauna marina; y en tierra el panorama fue peor, ya que los carros de combate, debido a la fuerza y el peso con que se desplazaban, perjudicaron a las tierras básicamente destinadas a la agricultura y la destrucción masiva de ciudades, aunado a las aeronaves que son las únicas que pueden parar el movimiento de los tanques, lo que provoca una contaminación en el aire y remata a las tierras lastimadas por dichos carros, ya que éstos sólo eran detenidos por el arrojado de bombas desde alturas que alcanzaban las aeronaves. Después de 4 años, 3 meses y 14 días, término la guerra con la victoria de las potencias aliadas y con un saldo de 10 millones de personas acaecidas por la contienda, y un coste de 186.000 millones de dólares invertidos.

Sólo trascurrieron poco menos de 21 años para que nuevamente los conflictos mundiales acapararan la atención del mundo, la segunda guerra mundial fue protagonizada por Alemania, Japón, e Italia, y por contrarios a países de una reconocida potencia mundial como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. El conflicto se agravó, ya que la razón que dió origen al conflicto fue un resentimiento que el gobierno de Alemania guardó por años a causa de la derrota en la primera guerra mundial y el pago que sufragó como país derrotado de reponer el daño en muchos casos irreparable de grandes extensiones geográficas, pero el régimen de Adolfo Hitler se destacó por la violencia que se produjo contra la población judía, gitanos y homosexuales, cuyo objeto era la de exterminio y donde sólo predominará la raza superior.

En este momento la batalla es crítica, no sólo por los desastres físicos que sufre la población al igual que los recursos naturales que posee, con la incursión de

armas de dimensiones devastadoras fué radical, como los cohetes de largo alcance y la bomba atómica. Aunque el demás armamento empleado era muy similar a la primera guerra mundial. Se puede decir que la humanidad comenzó una guerra encaminada a su destrucción, pero el ambiente la comenzó mucho tiempo antes, es decir, que en realidad el medio ambiente ha librado una guerra contra la inconciencia del hombre y la guerra provocada por el interés político de éste.

Lo más asombroso es el surgimiento de un interés por ciertos recursos no renovables de los países en conflicto, pero con el enfoque que los ecologistas de entonces no hubieran deseado. El interés por controlar y obtener el petróleo se convirtió en pieza clave durante la vigencia de los conflictos internacionales, un claro ejemplo es Japón que al saber que la Unión Soviética (actualmente Rusia) sería derrotada; este país asiático se interesó por apoderarse del petróleo y demás recursos del sureste asiático, acciones que desatarían una guerra directamente contra los Estados Unidos y la acción detonante fue el ataque de los portaaviones japoneses que bombardearon Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, y días después Alemania e Italia declaran también la guerra a los Estados Unidos.

Tras varios años de conflicto y la tremenda invasión que el ejército americano realizó en suelo alemán provocó su rendición incondicional, el final de la guerra no se avistaba a pesar de la situación de las tropas japonesas que era desesperada, pues se mantenían en pie de lucha en los archipiélagos y en China, pero los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña durante un largo proceso y con mucha discreción manejaron un proyecto, consistía en un arma de origen científico e industrial que en apariencia la industrialización se había visto frenada por dos obstáculos: por la incapacidad de transformar el calor en movimiento y por las limitadas posibilidades para transformar la energía.

En la medida en que se superaron esas restricciones, continuaron desarrollando el consumo energético y el progreso industrial a un ritmo de constante aceleración. Esto ocurrió por etapas: desde la sobreexplotación efectiva de las minas

de carbón, hasta la utilización del petróleo y del gas natural a escala de distribución planetaria. Desde que se hizo posible el transporte de energías primarias desde cualquier lugar, y con el desarrollo de la producción de energía eléctrica y el tendido de redes eléctricas, el sistema de abastecimiento energético se hizo más flexible a la vez que se aceleraba el transporte de la electricidad.

Finalmente, llegó la energía nuclear empleando grandes cantidades de uranio y plutón elementos por demás dañinos (no sólo al hombre), garantizaba la destrucción de grandes hectáreas de terreno de flora y fauna. Esta arma conocida como la bomba atómica se empleó por primera vez el 6 de agosto de 1945 en Hiroshima, y una segunda bomba tres días después en Nagasaki, con el objetivo de conseguir la rendición de Japón; el resultado fue una pérdida humana de alrededor de 240,000 personas y un sin número de ecosistemas, el impacto que provocó en este país motivó que el 14 de agosto de ese año, Japón declarara su rendición.

En el caso de Vietnam se debió a diferentes razones políticas, básicamente entre los países orientales de una misma identidad pero dividida en dos bandos, Vietnam del Norte conocido entonces como el Vietcong, apoyados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República Popular de China; y Vietnam del Sur llamados Survietnamitas apoyados por los Estados Unidos y otros 40 países, convertirían su problemática interna de guerrillas comunistas en un conflicto internacional, desde 1959 hasta 1975.

Tras la rendición de Japón en 1945, la guerrilla Vietminh proclamó la independencia de la República Democrática del Vietnam (geográficamente Vietnam del Norte). Francia dió reconocimiento a ésta como tal sin imaginar las diferencias políticas y económicas que traería tal hecho, ya que Estados Unidos también hizo reconocimiento dando iniciativa al débil gobierno de ese país para instaurar su nueva capital de nombre Saigón. La guerrilla Vietminh manifestó su inconformidad con enfrentamientos armados dando lugar a una batalla decisiva que provocó la toma de la base francesa de Dien Bien Phu instaurada en el norte de Vietnam, lo que

ocasionó la división del país y la intención de liberar a Vietnam del Sur del enemigo encarnizado por Estados Unidos.

Hasta el año de 1961, el presidente John F. Kennedy se comprometió con Vietnam del Sur a mantener su independencia, situación que cumplió con la llegada de tropas estadounidenses a Vietnam del Sur sólo como medida precautoria. Un año después, el conflicto se agravó y comenzaron las primeras manifestaciones de ataques empleando ya las tácticas de guerra y en este aspecto los Vietminh tenían ventaja, ya que ellos conocían el campo de batalla y la maleza de espesa flora que siempre ha distinguido a esta entidad, Estados Unidos optó por emplear otras vías de ofensiva además de la terrestre como: minar la mayor parte de los puertos y selvas para cortar las rutas de suministros de alimentos y armas de los enemigos y de agentes químicos de gran repercusión a los ecosistemas, a los combatientes y a la población civil, claro ejemplo de esto es el agente naranja que era un herbicida muy poderoso y del cual se arrojaron aproximadamente 70 millones de litros entre 1962 y 1971 con la intención de eliminar la cobertura vegetal para expulsar de ella a los combatientes comunistas que empleaban como escondite, rutas de desplazamiento y colocación de trampas. El terrible resultado fue la destrucción química de la quinta parte de los bosques y selvas de Vietnam del Sur junto con un tercio de sus manglares, al parecer definitivamente.

Por el motivo que sea las guerras causan perjuicios al medio ambiente, y cuando esos daños se provocan de forma deliberada por acciones militares u otras similares las consecuencias son aún más graves; la toxicidad del agente naranja no solo repercutió a la naturaleza y sus recursos, fue más allá de lo que se imaginaban. El conocimiento de malformaciones en recién nacidos fue ejemplo de ello, ya que la dioxina que componía a el agente naranja provocaba alteraciones de la funciones hormonales y reproductivas en la calidad del espermatozoides en el hombre.

"Aunque con los años la naturaleza ha ido eliminando la dioxina de la vegetación y la de sus suelos en ese país, se conservan indicios que las mujeres

expuestas a este veneno han transmitido las consecuencias de generación en generación por lo que en este caso se creó un Fondo de la Cruz Roja Vietnamita para las víctimas del agente naranja.”⁴

Es muy probable que la guerra que más ha dejado incógnita en cuanto a su intencionalidad e inflexión, desde luego de la historia militar convencional, es la guerra de Vietnam, no sólo porque el calculo de las bajas humanas es impresionante, sin contar el que existe por los desaparecidos en combate; el trauma que causó a los soldados que sobrevivieron y que participaron directamente en ella, fué la guerra que marca el inicio de hostilidades dejando a un lado a las armas convencionales por las de carácter químico y biológico, ya que la verdadera victoria de los países extranjeros no fué en la población o en su gobierno, sino en la devastación del medio ambiente de un país esencialmente agrícola.

Uno de los acontecimientos militares y mundiales más destacados fué el que protagonizaron Kuwait e Irak, sin faltar Estados Unidos; durante el mes de enero y febrero de 1991 se le denominó Guerra del Golfo Pérsico, bajo la operación militar “Tormenta del Desierto”.

El 2 de agosto de 1990, Irak liderado por el presidente Saddam Hussein invadió y anexionó el emirato de Kuwait con el objetivo aparente de tener control sobre las grandes reservas petrolíferas de este país, por lo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) demandó la retirada de Irak incondicionalmente de Kuwait, dando como fecha límite el 15 de agosto de 1991, a lo que Saddam Hussein se negó. Una vez cumplida la fecha impuesta por la ONU para retirarse, el mandatario iraquí lanzó una fuerte amenaza de incendiar los pozos petroleros, a partir de entonces se vivió con la conminación de su cumplimiento, que por desgracia se llevó a cabo, de los 730 pozos atacados unos 630 fueron incendiados.

⁴ <http://www.union.org.mx>. 20 de Mayo de 2004. 17:35 p.m.

El mayor temor después de esto fué que el denso humo por el incendio de los pozos llegara a las capas superiores de la atmósfera alterándola y causando fenómenos climáticos.

El resultado no fué el que se esperaba, pero tampoco fué menos grave, ya que los incendios provocaron una lluvia de hollín que contenían partículas cancerígenas y de dióxido de azufre que cubrió cientos de kilómetros en torno al Golfo, este espectáculo se le denominó la "noche a mediodía" que trajo como secuela un sin número de casos de infecciones respiratorias.

Pero a pesar de todo lo anterior la guerra fue más trascendental, ya que las fuerzas armadas enviadas por el consejo de seguridad de la ONU que ascendió a cerca de 500,000 soldados compuestos principalmente de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y aunque en menor número de Arabia Saudita y Siria enfrentaron a los 540,000 soldados del ejército iraquí.

Una vez que se trascurrieron 24 horas después de cumplirse el último día que la ONU fijó para que Irak abandonara Kuwait, acto que el gobierno iraquí omitió en obedecer, se inició un movimiento ofensivo básicamente aéreo de objetivos militares en Irak con un lanzamiento de 60,000 bombas de fragmentación, y éstas a su vez, en su interior contenían unos 30 millones de mini bombas, lo grave fué que los misiles empleados para el bombardeo estaban compuestos con uranio (material antes ya ocupado en la fabricación de la bomba atómica y que representa el elemento químico materia prima fundamental de la energía nuclear) escasamente radiactivo pero suficiente para que los proyectiles tuvieran el poder de perforar el revestimiento de los tanques enemigos, se calcula que se emplearon unas 300 toneladas con lo que se crea incertidumbre, porque los restos dejados en el campo de batalla tienen efectos nocivos en la salud y el medio ambiente por lo que se adjudica que estas acciones son las responsables del aumento en el número de casos de personas que han desarrollado algún tipo de cáncer y graves malformaciones en los niños y soldados que quedaron expuestos.

El ejército iraquí se preocupó más por el ataque terrestre que podía sufrir y decidió responder al tapizar el desierto con aproximadamente 1.7 millones de minas antipersonal con lo que el ecosistema del desierto comenzó a verse seriamente alterado.

Por otro lado, las causas por las que el desierto sufrió perjuicios severos además de la minas colocadas por el ejército iraquí, fueron la presencia de miles de bunkers encaminados a escondrijos de armas y de trincheras con el objetivo de destruir el lecho de grava que permitía contener las dunas, hondando suelos que se destacan por ser frágiles con lo que la destrucción de la vegetación fue eminente. Según los estudios efectuados por el Instituto de Investigación Científica de Kuwait, aproximadamente más de 900 kilómetros de desierto fueron dañados y las dunas avanzaron recrudesciendo las tempestades de la arena y el aumento de la erosión.

Ahora bien, la limitada situación geográfica no ameritaba que la guerra fuera duradera, pero su relevancia radicó en otro enfoque que se trasformaría de interés mundial, como ya mencionamos, las guerras giran alrededor de intereses de dominación política, económica, y de recursos naturales; la guerra del Golfo Pérsico tuvo un aditivo muy particular que marcaría un hito muy importante en la historia política y ambiental, la reaparición de armas químicas y biológicas en manos de grupos terroristas o gobiernos relacionados con estos, como es el caso de Irak que originó un latente peligro de contaminación a nivel mundial, primero porque los componentes con lo que están elaboradas generan repercusiones más tóxicas y potentes, segundo, la utilización de estas armas no sólo constituye un daño en el lugar donde se utilizan, sino además, son agentes que pueden ser transportadas por el viento a grandes distancias, incluso de un país a otro y tercero, las fuerzas armadas enviadas a combatir y que estuvieran expuestas a estos agentes pueden traer consigo un movimiento contagioso en su país de origen.

Hoy en día las armas convencionales han quedado a un lado, y peor aún es que las armas de carácter químico y biológico han evolucionado, es decir, "la

ampliación de los objetivos es la prioridad de los participantes en un conflicto. Anteriormente las tácticas empleadas consistían en incendios de los campos enemigos, envenenar los pozos de agua, la distribución de artículos infectados de viruela y el uso de humo para confundir al enemigo.”⁵

En la primera guerra mundial se utilizó el gas lacrimógeno, el gas cloro y fosgeno que son irritantes de pulmones y ojos, y el gas mostaza que produce quemaduras en la piel, en la segunda guerra mundial, además de los gases anteriormente mencionados, se ocupó un químico de nombre napalm que era un ácido de nafta y palmiticos, una especie de gasolina y que fue el combustible de armas flamígeras.

Actualmente las fuerzas iraquíes poseen un arsenal de agentes nerviosos de órgano fosforados, es decir, son agentes de acción altamente tóxica a los pulmones, junto con otros agentes detectados en los campamentos de sus tropas.

Las grandes potencias han dedicado gran parte de su poder económico al desarrollo de diferentes agentes biológicos para ser utilizados en la guerra (armas biológicas), las bases son a partir de microbios patógenos como hongos, virus, diversas toxinas y las bacterias, como ejemplo, el más peligroso y que causó pánico en todo el mundo, el ántrax, que al contacto con el hombre produce diversas enfermedades como el botulismo, la peste y la fiebre aftosa.

Los esfuerzos por delimitar y prohibir el empleo de estas armas ha sucumbido por los intereses de los países del primer mundo, al igual que los gobiernos que no acatan las decisiones de la ONU. Lo más curioso es que en su momento el mercadeo de estas clase de armas no crea tanta discrepancia entre los países que las fabrican y los que las adquieren, para mayor claridad el Informe Riegle en octubre de 1994, preparado por el senador del mismo nombre reconoce, que antes del conflicto con Irak, en el año de 1989 este país le compró a los Estados Unidos una

⁵ <http://www.iteso.com.mx>. 21 Mayo 2004. 19:10 p.m.

gran variedad de agentes microbianos de gran patogenicidad, incluso en su informe los numera y menciona cuáles fueron escogidos por Saddam Hussein.

La guerra del Golfo Pérsico dejó muchas bajas militares y civiles, incluso día a día eran más numerosas, lo que provocó la retirada del gobierno iraquí de Kuwait, y el 27 de febrero de 1991, fué liberada, las tropas iraquíes se rindieron, desertaron, fueron capturadas o muertas. Dentro de las condiciones de rendición, Irak tendría que informar sobre la localización y alcance de sus reservas de armas químicas y biológicas y eliminar sus armas de destrucción masiva, condición que según los inspectores enviados por la ONU el gobierno de Irak nunca les permitió actuar con libertad y realizar un claro y completo reporte al respecto.

En octubre del 2002, una vez más el conflicto entre Estados e Irak alcanzó dimensiones mundiales, se sospecha que el gobierno de Irak trabajaba en la elaboración de armas de destrucción masiva. Un régimen opresor por parte de Saddam Hussein y el apoyo al terrorismo (lucha que Estados Unidos emprendió después del 11 de septiembre de 2001 a causa del ataque que sufrió con aviones comerciales secuestrados por simpatizantes de Osama Bin Laden y Al Qaeda estrellándolos contra las torres gemelas), se inició de nueva cuenta los conflictos con este país, derrocando al gobierno de Hussein y persiguiendo a sus militares allegados, devolviéndole la soberanía a Irak en apariencia.

Por desgracia parece que las grandes potencias no tienen ningún impedimento para la creación de armas más sofisticadas y peligrosas, y que la utilización de éstas no respetan fronteras ni los derechos de las personas; en cambio, en los demás gobiernos se ven privados de conservar su patrimonio natural, ya que para éstos la protección y conservación de sus recursos naturales significa el acceso y derecho a sobrevivir donde forman parte de una cultura y religión, que es destruido constantemente, y que su reparación es en muchos casos nula, y cuando la hay se convierte en un proceso muy lento. El único punto que vale la pena destacar es que a raíz de la guerra del golfo hubo por primera vez la preocupación

por las consecuencias ecológicas que se trae consigo antes y después de una guerra.

1.2. Fuentes del derecho ambiental

Para hablar del tema y saber de dónde se originó la creación del derecho ambiental o el sentimiento de querer valorar a nuestro entorno, se vió anteriormente que primero surgió como una necesidad, segundo, como la manera mas efectiva de obtener un gran capital, tercero donde los ideales políticos-económicos son factores predominantes en algunas sociedades que provocaron grandes daños al ambiente por el uso de las armas; surgiendo en el siglo XX la conciencia y preocupación por cuidar la naturaleza.

Todos estos factores en común dieron al nacimiento del derecho ambiental, pero para lograr ubicarla tuvo que pasar por varias etapas y llegar a la conclusión de la misma. El hablar de este derecho empezaremos por el concepto de fuente, que de acuerdo a la doctrina es empleada para designar "el origen del derecho positivo, que en la realidad seria como única fuente la voluntad del legislador."⁶

En éste trataremos de las fuentes del derecho mexicano: las fuentes históricas son todos los elementos que nos informan de los sistemas jurídicos que han regido en épocas anteriores, las fuentes reales que son el conjunto de los fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia y materia del derecho (movimientos ideológicos, necesidades, prácticas, etc); las fuentes formales en las que se manifiesta la voluntad creadora del derecho y donde existe el fundamento de la validez jurídica de una norma.

⁶ DE PIÑA, Rafael. **Diccionario de Derecho**. 14ª Edición, Porrúa, México, 1986. pps. 275-277.

1.2.1. Fuentes históricas

Los antecedentes que preceden la regulación para la conservación y protección al medio ambiente son instrumentos muy extensos al respecto, tomando en consideración que toda la historia nos aporta los índices de la situación a través del tiempo por la que atravesaba la naturaleza y sus recursos. De esta forma encontramos entre los primeros documentos:

a) Código de Hammurabi.- Se desprende que los animales forman parte de los instrumentos de trabajo, por lo que era necesario no explotarlos, con la finalidad de que duraran ante las labores más prolongadas.

b) Ley de las XII tablas.- Constituye la idea de lo que es la higiene, esto representó una alternativa para trabajar sobre el problema de los cadáveres, ya que estos no podían ser sepultados ni cremados.

c) Ley de Osasuna.- Contemplan la posibilidad de llevar a cabo juicios, cuya evocación se concentra en la conservación y protección por emisiones contaminantes.

Hay que señalar que nuestro marco jurídico fue influenciado por el código francés y el español, que aportaron en el código civil preceptos como el de daño y responsabilidad y que serán temas fundamentales para la realización del trabajo de investigación.

El México del siglo antepasado sufrió las diferencias políticas y cambios en su sistema de gobierno con un deseo de tomar las riendas sobre su territorio para lograr obtener un poderío sin límites; aunque algunos personajes de la historia mexicana fueron dirigidos bajo la influencia de distintos ideales extranjeros, como Porfirio Díaz, que querían aplicar tales conocimientos al país.

1.2.1. Fuentes históricas

Los antecedentes que preceden la regulación para la conservación y protección al medio ambiente son instrumentos muy extensos al respecto, tomando en consideración que toda la historia nos aporta los índices de la situación a través del tiempo por la que atravesaba la naturaleza y sus recursos. De esta forma encontramos entre los primeros documentos:

a) Código de Hammurabi.- Se desprende que los animales forman parte de los instrumentos de trabajo, por lo que era necesario no explotarlos, con la finalidad de que duraran ante las labores más prolongadas.

b) Ley de las XII tablas.- Constituye la idea de lo que es la higiene, esto representó una alternativa para trabajar sobre el problema de los cadáveres, ya que estos no podían ser sepultados ni cremados.

c) Ley de Osasuna.- Contemplan la posibilidad de llevar a cabo juicios, cuya evocación se concentra en la conservación y protección por emisiones contaminantes.

Hay que señalar que nuestro marco jurídico fue influenciado por el código francés y el español, que aportaron en el código civil preceptos como el de daño y responsabilidad y que serán temas fundamentales para la realización del trabajo de investigación.

El México del siglo antepasado sufrió las diferencias políticas y cambios en su sistema de gobierno con un deseo de tomar las riendas sobre su territorio para lograr obtener un poderío sin límites; aunque algunos personajes de la historia mexicana fueron dirigidos bajo la influencia de distintos ideales extranjeros, como Porfirio Díaz, que querían aplicar tales conocimientos al país.

Para fines del siglo XIX y comienzos del XX, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1857, las Leyes de Reforma (en especial la Ley Lerdo) y las Leyes de Colonización y de Baldíos, fueron factores determinantes en la elevada concentración territorial, originada entre otras cosas, en la desamortización de los bienes de manos muertas.

Las tierras de las comunidades indígenas, de los pueblos, de las cofradías y las de común repartimiento y pequeñas propiedades desaparecieron, quedando en manos de nuevos latifundistas y hacendados extranjeros.

En el año de 1909 son señalados como problemas de la nación la propiedad, el crédito territorial, la irrigación de la población y los problemas políticos de los cuales menciona don Andrés Molina Enríquez quien fué partícipe en la comisión de la CPEUM de 1917, al denominar en su concepto que dichos problemas se relacionan con "los de tipo ambientales por una explotación científica."⁷

Como análisis de lo anterior, la federación no tenía territorio propio, hasta que en la CPEUM de 1917 establece que la Federación tiene "dominio" de todo el territorio nacional y sus recursos. Como se observa, se aprecia la propiedad privada cuya limitativa era la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización.

A raíz de la CPEUM de 1917 y sus reformas al artículo 27, se desvanece la propiedad determinada para ciertos grupos, o en su caso, de materia absoluta, dejando en manos de la nación la responsabilidad y propiedad de las tierras; las aguas forman parte del territorio nacional y del poder público, se establecieron restricciones de los recursos naturales para lograr el desarrollo y equilibrio de estos.

⁷ GARCIA Saavedra, José David. **Derecho Ecológico Mexicano**. Universidad de Sonora. México. 1997. pág. 82.

En los inicios por dar cumplimiento a estas disposiciones sobre el territorio del país, se contempló la importancia de proteger los recursos naturales asegurándolos, porque representaban un gran valor en cifras de dinero; más nunca hubo el interés o preocupación de que los recursos del ambiente llegaran a extinguirse, justificando que por lo menos se trató de recuperar algo de lo que la naturaleza proporcionaba pero ahora en manos de mexicanos.

Debido a esto, comienzan a legislarse sobre los recursos naturales y por los efectos que causaba la contaminación en la salud, ya que como se expuso en el párrafo anterior no se tenía una conciencia por parte del gobierno y de la población sobre estas medidas. A través de nuestra historia se comprobó la intención fehaciente de instituir diversas legislaciones relacionadas con la conservación del medio ambiente, aunque en algunos casos sólo conserven lo más esencial para la elaboración de otra norma con mejor alcance jurídico en cuestiones de su aplicación.

1.2.2. Fuentes reales

Al haber hecho la sociedad el uso irracional de los recursos naturales descrito en capítulos anteriores, resulta obvio que estos sean perjudicados. El hombre hace de su entorno lo que a sus intereses le sean de mayor retribución. Al explotar estos recursos naturales, tanto en la flora y la fauna, crea problemas ambientales. En los años sesenta empieza a haber una preocupación por los daños que provoca y que cada día afectan al medio ambiente. En los países industrializados, que se vió con la llegada de la Revolución Industrial, no sólo trajo mejoras en la economía de estas naciones; conforme iba aumentando la población se tenían que satisfacer las necesidades de la sociedad, llegando a ser una explotación demográfica y concentrada en ciudades que poco a poco fueron expandiéndose; se hace presente la contaminación en el agua, el aire y el suelo debido a las grandes cantidades de desechos industriales utilizados en esa época.

Por ejemplo, Francia, como uno de los países industrializados en 1973 dispone de una obra de derecho ambiental, en México se elaboró un ensayo en materia ambiental con Fernando Vázquez.

Por lógica, esta contaminación afectó la salud de los humanos que trajo como consecuencia la muerte. Al darse cuenta que los procesos de industrialización afectaban a la sociedad en común y ver los daños ambientales que se suscitaron se hizo necesario recurrir a la ciencia, dada la problemática que surgió con la llegada de la contaminación; se iniciaron las reuniones para lograr tener un planeta tranquilo y lejos de los avances de la industrialización, lo cual está ligada a los modelos de desarrollo económico, social y al progreso de la misma humanidad.

Desde comienzos del siglo XX vienen firmándose tratados sobre lo que hoy llamaríamos cuestiones ambientales. A partir de la segunda Guerra Mundial, se desarrollaron medidas de protección ambiental tales como: "la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Petróleo de los Mares (1954), la Convención de París sobre la responsabilidad de terceras partes en el campo de la energía nuclear (1960) y la Convención Ramsar sobre humedales de importancia internacional (1971)."⁸

Como la necesidad de legislar en materia ambiental se hizo notable y dado a los avances científicos-tecnológicos y al aumento de la población que se iba generando, durante el desarrollo de la etapa de la Revolución Industrial, surgieron las graves consecuencias de la contaminación que se ocasionaba y de los diversos procesos que estaban perjudicando al mundo llevadas a cabo por los grandes países industrializados, entre ellos Estados Unidos; posteriormente se prosiguió a la elaboración de diversas reuniones o tratados en favor del ambiente con la finalidad de protegerle legalmente derivándose de éstas nuestra legislación ambiental.

⁸ Enciclopedia Microsoft Encarta 2000.

La comunidad internacional se enfocó a la elaboración de tratados al ver la amenaza que empezaba a correr el medio natural, entre los cuales figuran:

a) La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, llevada a cabo en la ONU en 1972, se manejan políticas para la protección de la naturaleza de manera global ante el peligro que corría; con esto las actividades internacionales crearon el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Al mismo tiempo, la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) puso en marcha un programa de iniciativas medioambientales.

b) La Convención sobre el Comercio Internacional en Especies amenazadas de Fauna y Flora (1973).

c) La Convención para la Prevención de la Contaminación del Mar desde estaciones situadas en tierra (1974)

d) La Convención sobre la Contaminación Transfronteriza a Larga Distancia (1979).

e) La Convención para la Protección del Nivel de Ozono (1985).

f) La Convención para el Control de los Desplazamientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su eliminación (1989).

g) La Cumbre sobre la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, la ONU convocó a una Conferencia global sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En esta conferencia se aprueban dos convenciones internacionales, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica.

h) La Agenda 21, es un documento acordado por la comunidad internacional, "en el que se traza un programa de medidas ambientales a tomar entre 1992 hasta

los primeros años del siglo XXI.⁹ De manera explícita la población, el consumo y la tecnología son las causas principales del cambio ecológico, en donde a través de sus cuatros secciones por medio de programas y políticas que con ayuda de las técnicas y tecnologías, se busca un equilibrio de el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra en diversas partes del mundo, con el fin de satisfacer las necesidades humanas sin poner en riesgo los recursos naturales.

1.2.3. Fuentes formales

La estructura de los diferentes sistemas jurídicos se ha compuesto de la creación y vigor de sus normas jurídicas a través de sus autoridades y representantes, en la indistinta época en que se originaron éstas tienen reconocimiento por el Estado, su carácter es de obligatoriedad y es así como encontramos el significado del derecho positivo.

El derecho ambiental forma parte del derecho positivo, puesto que las leyes que comprenden el ordenamiento jurídico de la materia regulan las sanciones y acciones enfocados a su protección y conservación, son en definitiva obligatorias para todas las personas físicas o morales que sean objeto de derechos u obligaciones, y aún para las que se no se encuadren en este estatuto.

Ahora bien, es necesario señalar que el derecho positivo puede confundirse con el derecho vigente, el prestigiado jurista Eduardo García Máynez refiere "el derecho positivo como la observancia de este precepto legal y que efectivamente es acatado y se cumple, a diferencia del derecho vigente el cual es formalmente obligatorio aunque no se llegue a su cumplimiento."¹⁰ Es situación que toda nuestra legislación forma parte del derecho positivo mexicano, porque está investido de

⁹ Idem

¹⁰ GARCÍA Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa. México, 1995. pág. 28.

obligatoriedad y posee los medios para hacerse cumplir, al menos en teoría, y que su validez depende de su vigencia aunque no se cumpla en la práctica.

Pero la contemporaneidad de todo ordenamiento jurídico no es estático, se atribuye a las exigencias de la sociedad a las que regula su conducta, que los cambios de las normas jurídicas sean considerados de hechos naturales, pero no sin antes establecer la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 de nuestra CPEUM. El nacimiento, modificación o extinción de la legislación en cualquier rama del derecho no es un proceso del todo fácil, depende de la atribución de los poderes en nuestro país y que encuentra su fundamento en el artículo 49 constitucional, que es muy importante señalar, ya que de él se desprenden las atribuciones para legislar y que se divide de la siguiente forma a nivel federal:

Poder Legislativo

Congreso de la Unión { Cámara de Diputados
Cámara de Senadores

Poder Ejecutivo

Presidente de la República

Poder Judicial

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito
Juzgados de Distrito
Consejo de la Judicatura Federal

Para la maestra Gutiérrez Aragón, comprender con mayor claridad la participación de los poderes legislativos en la iniciativa, discusión y aprobación, así

como el ejecutivo en la sanción, promulgación y publicación, "son etapas por las que se compone el proceso legislativo federal, siendo necesario estudiar los artículos 71 y 72 constitucionales y los artículos 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal en materia común y toda la república en materia federal."¹¹

La legislación que forma parte del orden jurídico de nuestro país se encuadra dentro del derecho positivo, porque está investido de obligatoriedad y su validez depende de su vigencia, pero éstas tienen una jerarquía para hacerse efectivo en la práctica, siendo el objetivo para el que fueron creadas. Según Hans Kelsen, "un conjunto de normas constituyen un sistema, porque tienen en común que todas derivan de la misma norma fundamental, lo que constituye su razón de validez."¹²

Lo anterior corrobora la forma en que nuestro derecho se sustenta en una norma superior fundamental, de la cual se desprenden de estas normas secundarias o de grado inferior y éstas a su vez se apoyan en la norma superior para su eficiencia y permanencia en el marco jurídico de nuestro país.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La CPEUM, ocupa el primer lugar y es la norma fundamental base de toda la estructura de nuestro sistema jurídico, ya que de ella emanan las leyes de carácter federal, y que no se pueden derogar, ni contrariar las disposiciones de nuestra carta magna, por el contrario éstas deben sujetarse rigurosamente a las disposiciones constitucionales.

Con lo anteriormente expuesto, la primera fuente del derecho ambiental es la CPEUM que se divide en dos partes: una dogmática, que establece los derechos individuales que todos gozamos como entes de la sociedad, y la orgánica, que refiere

¹¹ GUTIERREZ Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. **Esquema Fundamental del Derecho Mexicano**. Porrúa. México. 1997. pps. 34-38.

¹² Idem

a la conformación del Estado, la relación, organización y funciones de sus órganos, en otras palabras, la organización del poder público.

B) Legislación Ambiental

La legislación ambiental independientemente de que en un principio no se encontraba en una esfera completamente conjuntada, de la constitución emana la inspiración de leyes ambientales, pero aún es más importante establecer los prototipos de desarrollo nacional en un régimen jurídico-económico en el cual se encuentran las leyes de todo el marco jurídico del país y por ende el marco legal ambiental.

Entonces la elaboración de la legislación ambiental mexicana tiene sus orígenes en los preceptos constitucionales que están enfocados para la conservación y desarrollo de los recursos naturales de nuestro país.

La segunda fuente del derecho ambiental es la legislación (proceso que ya explicamos con anterioridad) que propiamente dicho está conformada por las leyes enfocadas a regular, prevenir o sancionar los problemas ambientales en su sentido individual o colectivo, y por aquellas que aunque no tienen un sentido completamente ambiental son de suma relevancia como supletorias y de gran apoyo en la legislación propiamente ambiental, claro ejemplo en las ramas administrativas, civiles, penales y laborales cada uno con su respectivo procedimiento.

Las acciones emprendidas de la legislación ambiental son muy importantes, ya que éstas son la fiel representación del orden público, razón por la cual los resultados de las conductas y diligencias que se efectúan para su cumplimiento deben ser realizadas por el principio de legalidad, la ley acepta sólo lo que ella contempla y no reconoce lo que está fuera de la misma. En sentido estricto establece los derechos y las limitantes que tanto personas físicas y morales están sujetas a cumplir cabalmente.

C) Jurisprudencia

Cuando la ley no es suficientemente clara o los estatutos que la componen chocan entre sí, crean controversia y hasta incertidumbre, el Poder Judicial de la Federación (PJF) a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), realizan su interpretación de la misma al caso concreto donde sea necesaria la aclaración, esta recibe el nombre de Jurisprudencia, que goza de diversas acepciones que indudablemente es la tercera fuente formal del derecho ambiental y del derecho en general.

La interpretación de la ley es fundamental para conseguir una resolución justa que se plasma en los valores legales y sociales que componen nuestra forma de vida, por tal razón el maestro Narciso Sánchez Gómez la define como "...gracias a ella las normas jurídicas que regulan esta materia se ajustan en su generalidad a los principios de legalidad y seguridad jurídica estipulados en nuestra Ley Suprema, para que la protección del medio ambiente sea valorada como uno de los supremos valores para la vida animal y vegetal, y la propia de los seres humanos."¹³

La Jurisprudencia se constituye por medio de las resoluciones en un mismo sentido hasta por cinco veces consecutivas y que hayan gozado de la aprobación de los ministros, si ésta se dio en el pleno o por los magistrados en las salas, además de las resoluciones, también se consideran Jurisprudencias aquellas que resuelven las contradicción de tesis de las Salas y de los Tribunales Colegiados, teniendo un carácter de obligatoriedad para Tribunales Unitarios, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del fuero común, así como los Administrativos y del Trabajo.

D) Costumbre

Otra de las fuentes formales del derecho es la Costumbre, que no es más que el hábito, es decir, la constante repetición de los actos de un grupo determinado o

¹³ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **Derecho Ambiental**. Porrúa. México. 2001. pág 14.

generalizado de la sociedad y que al adquirir obligatoriedad al transcurso del tiempo, dan origen a una norma jurídica.

La costumbre debe tener un objetivo positivo como la protección de todos los recursos naturales (y como no es difícil de suponer de la vida en todas sus manifestaciones), pero la costumbre se encuentra subordinada, porque en países como Estados Unidos o Inglaterra es la fuente más importante; en México sólo cuando la ley lo permite se puede poner en práctica.

Es preciso señalar que las fuentes estudiadas se encuentran dentro del marco jurídico del derecho interno de nuestro país, por lo que el Derecho Internacional ocupa un lugar preponderante dentro de las fuentes del derecho ambiental, de hecho de cualquier rama del derecho, ya que representa los acuerdos de voluntades entre Estados soberanos con determinado objeto y desde luego, en asuntos que tienen interés común para los participantes.

Una vez que el poder legislativo (el cual es el facultado) ha celebrado un tratado con el gobierno de otro país, éste deberá ser aprobado por el senado, otorgándole la categoría de ley suprema, de esta forma es como se crean normas generales que deben ser acatadas por los habitantes de los países que los celebren, fundamentándose en el artículo 133 constitucional.

Pero hay que tomar en cuenta que la celebración de acuerdos, convenios, pactos, arreglos, etc; se basan en requisitos formales para su realización, los cuales son como ya dijimos, deben ser celebrados por el presidente de la república que es el único facultado para tal acontecimiento, de igual forma aprobados por el senado de la república, se les dará un nivel de ley suprema de toda la unión, y lo más importante, deben ser formulados en congruencia con las disposiciones de la CPEUM, esto para evitar que existan contradicciones con las leyes federales y locales.

E) Doctrina

Por último, señalaremos a la Doctrina que está construida por un conjunto de ideas u opiniones de personalidades preocupadas por la conservación del derecho ambiental y que tratan de aportar en medida de sus limitaciones no intelectuales sino jurídicas, una opción más para la conservación del medio que nos rodea y al cual pertenecemos. Algunos juristas las clasifican como procedimientos simplificados de arreglos por lo que a su carencia de formalidad se refiere, pero como fuente más que formal, la llamaríamos auxiliar del derecho ambiental. Es muy importante como ilustrativa de la disciplina ambiental que actualmente rige, y que por desgracia no es suficiente para controlar el daño a los ecosistemas que constantemente se provocan conscientemente o involuntariamente.

A pesar que hoy en día toma más fuerza como forma de educación y por consiguiente didáctica, ésta fuente requiere de un mayor número de investigadores preocupados por la materia ambiental y de máximo interés por parte de la gente para hacer caso de las recomendaciones y los estudios que se realizan constantemente para informarnos de la situación de destrucción y contaminación que predomina en nuestro país.

1.3. Naturaleza jurídica

Una vez que ha quedado establecida la interrelación del hombre y la naturaleza, fue necesario crear su orden en el sentido jurídico con el que pueda regular las acciones enfocadas a la protección del ambiente, ya que actualmente el hombre tiene la posibilidad de manipular el medio que lo rodea para aprovechar los recursos de una mejor manera pero creándoles un ambiente nocivo a su alrededor.

Tanto la propiedad de la tierra, del agua y de los recursos naturales los encontramos encuadrados en el artículo 27 de la CPEUM, como una forma de regularlos en

beneficio del interés público para su conservación, ya que la meta a alcanzar es el equilibrio de las necesidades con la satisfacción de las mismas.

Ahora bien, de acuerdo a la aplicación del derecho obedece a una clasificación: derecho privado o el derecho público, a este último pertenece el derecho ambiental, ya que las situaciones de conservación y de agravio relacionadas con la naturaleza le incumben al Estado y a los particulares, ya que el motor de trabajo de la legislación son las actividades humanas.

El derecho ambiental adquiere su autonomía por el descontrol y la desmedida forma de emplear o agredir a los recursos naturales que es la razón y objeto de su conocimiento. Los procedimientos con que cuentan las autoridades y el respaldo de las diversas leyes que en la materia ambiental se refiere, y las otras ramas del derecho se apoyará para lograr su cometido; es un derecho relativamente joven del cual se espera un mayor auge para regular las diversas situaciones ambientales que tanta falta hace a las exigencias de la población de este país.

El jurista Marco Antonio Besares Escobar, explica este detalle de gran importancia al hacer una referencia de este derecho y dice "...en realidad esta nueva rama del derecho, como un cuerpo normativo integral es en todos sentidos, una disciplina jurídica que apenas empieza a configurarse, no solo en México, si no en el mundo entero y la razón es obvia ya que los problemas ecológicos por la complejidad global que alcanzaron en los últimos 20 años, rebasaron la capacidad de regulación de toda norma ambiental que previamente hubiere sido formulada."¹⁴

Formalmente nace de actos administrativos y es interdisciplinario al estar estrechamente relacionado con diversas ramas del derecho, que sirven de apoyo a su procedimiento netamente administrativo, que comprende fenómenos y aspectos económicos, políticos, sociales y judiciales.

¹⁴ BESARES Escobar, Marco Antonio. **Derecho Penal Ambiental**. Porrúa. México 2001. pág. 30.

Así mismo especifica la organización y actuación de la administración de la Federación, de las Entidades Estatales y los Municipios que en estrecha relación con los particulares busca con interés garantizar las necesidades públicas, que en nuestra materia es la de conservar y aprovechar el medio ambiente por medio de un desarrollo sustentable digno para las generaciones presentes y futuras, ya que este es uno de los mayores principios que tiene el derecho ambiental.

Por lo anterior, es deber de la administración pública dar debido cumplimiento a las disposiciones establecidas por la legislación ambiental para la protección del medio ambiente y dada la naturaleza que posee este derecho, la misma legislación ambiental le encomienda a los organismos administrativos velar por la correcta aplicación de las respectivas sanciones por contravenir las disposiciones de la citada legislación. Así, por ejemplo, tenemos a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), al Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), como principales órganos de la administración pública especializados en la materia para conocer los hechos jurídicos de naturaleza ambiental que se susciten y llevar a cabo el procedimiento respectivo, aparejadas con las leyes administrativas, penales y civiles.

La misión es prevenir o rescatar, según sea el caso, a través de las herramientas estipuladas en la legislación ambiental y de las demás leyes derivadas de las ramas del derecho, la aplicación de las posibles soluciones al caso concreto que se trate y a los problemas específicos como son: la contaminación ambiental, la destrucción de los ecosistemas y de la biodiversidad, la extinción de las especies vegetales o animales y la deforestación.

El derecho ambiental no está limitado a establecer reglas prohibitivas, pretende fomentar las medidas que sean necesarias y acertadas para implementar los esfuerzos de sus colaboradores y la conciencia ambiental en los particulares que es el primer paso a dar para regular aquellas conductas que son las que alteran, modifican o inciden de forma negativa en el equilibrio del medio ambiente.

CAPITULO II
NOCIONES QUE FORMAN AL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO

Quién no quiera entender las reglas de la naturaleza no sólo es un necio, es alguien que reniega de su propia especie..... que es el símbolo más claro de la naturaleza.

Anónimo

2.1. Recursos naturales

En el presente capítulo trataremos aquellos conceptos que permiten estudiar a la rama ambiental de forma individual y específica, basadas en políticas y estrategias que se llevan a cabo por parte de las autoridades y los órganos civiles, relacionadas con las situaciones paradójicas que crecen en nuestro país para culminar con una prioridad ambiental que ha sido ignorada, incluso, por la mayoría de los habitantes de este planeta.

Los seres humanos nos hemos visto rodeados de una extensa naturaleza, por lo que es inalcanzable observar las maravillas de las cuales nosotros podemos tomar de ella para la realización de determinados asuntos. En temas anteriores se ha tratado al medio ambiente, en primer lugar, como un bien para garantizar la supervivencia de nuestra especie; en segundo lugar, nuestro intelecto superó lo anterior, pues adoptamos a los recursos naturales como objeto de lucro; y en tercer lugar, observamos que estos elementos naturales se están poco a poco extinguiendo (en algunos casos ya desaparecieron) siendo necesario la regulación de éstos por medios jurídicos.

Los recursos naturales cada vez se vuelven más vulnerables con la presencia del hombre donde quiera que se encuentre. La explosión demográfica, las grandes actividades industriales, la contaminación, etc; repercuten en grandes daños que nosotros estamos provocando y que a su vez generamos nuestra futura extinción; la maestra Gutiérrez Nájera nos define a los recursos naturales como "todo medio de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza."¹⁵

El maestro Baqueiro Rojas establece que los recursos naturales son "todo aquello que es requerido o utilizado por un organismo para su supervivencia y bienestar, en el caso de los seres humanos se les conoce como benefactor. Son

¹⁵ GUTIERREZ Nájera, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. 4ª. Edición. Porrúa. México. 2000. pág. 1.

recursos básicos la tierra, el agua y el aire, de los que existe una cantidad finita y de los que se originan todos los demás.”¹⁶ Como se puede apreciar, este prestigiado jurista aporta una definición adecuada, sino que también ratifica la clasificación de los mismos por lo que comprendemos su importancia, permitiéndonos reflexionar sobre su situación actual.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), encontramos definiciones de diversos conceptos, en este caso el de recurso natural y que a continuación se establece:

Artículo 3º.- Para efectos de esta ley se entiende por:
XXIX.- Recurso natural: el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

La anterior definición expone el beneficio que el hombre obtiene del aprovechamiento que se hacen de los recursos naturales, pero, no toma en cuenta ningún parámetro o indicación que sobre su conservación debe hacerse, aunque en su siguiente capítulo establezca la sustentabilidad de los mismos. El jurista español Zarkin Cortes evoca de forma más detallada la legislación española, definiendo el concepto de recurso natural donde “la legislación en materia de protección al ambiente regula los recursos vivos (bióticos) y recursos no vivos (abióticos) conceptos provenientes y derivados específicamente de las ciencias ambientales en general y la ecología en particular, que constituyen parcialmente con el objeto de estudio del derecho de protección al ambiente.”¹⁷

Al seguir los lineamientos anteriores podemos aludir que en nuestro país se generan dos grandes categorías en los recursos naturales, consistentes en los renovables y los no renovables.

¹⁶ BAQUEIRO Rojas, Edgar. *Introducción al Derecho Ecológico*. Harla. México. 1997. pág. 64.

¹⁷ Cfr. ZARKIN Cortes, Sergio Salomón. *Derecho de Protección al Ambiente*. Porrúa. México. 2000. pág. 33.

A) Recursos naturales renovables: por definición inagotables a escala humana, como la energía solar o la energía de las mareas, ya que por intensivo que sea su uso siempre están disponibles de modo espontáneo. Pero entre éstos recursos hay algunos cuya disponibilidad depende del grado de utilización de los mismos, ya que éste marca el ritmo de recuperación del recurso.

Entre estos últimos se encuentran los recursos hidráulicos continentales, ya sean para consumo directo o para la producción de energía: los embalses sólo pueden almacenar una cantidad finita de agua que depende de las aportaciones naturales a la cuenca, que se renueva periódicamente, y que marca el ritmo de utilización máximo a que se puede llegar antes de agotar el recurso y tener que abandonar el uso hasta su recuperación. Algo parecido ocurre con los recursos madereros, ya que los bosques y plantaciones forestales donde se encuentran los árboles, que son materia prima para la construcción y para la elaboración de diversos objetos, no deben ser explotados a un ritmo que supere su capacidad de regeneración.

Sin duda, estos recursos poseen una capacidad de regeneración propia, es decir, con base a un proceso natural, pero no hay que olvidar que su auto-recuperación no es una operación rápida, por el contrario, hay funciones que pueden tomar cientos de años. Es en este instante que el hombre con su participación promoverá la conservación o acelerará la recuperación de dichos recursos para evitar su extinción o el sometimiento de estos recursos a un periodo de recuperación de tiempo prolongado.

B) Recursos naturales no renovables son: el agua, el suelo, el aire, incluso aquellos denominados hidrocarburos (el carbón, gas natural o el petróleo). Existen en la corteza terrestre cantidades finitas de estos materiales que pueden ser aprovechados por el ser humano, esta disponibilidad limitada implica la necesidad de buscar sistemas de reciclado de materiales, de ahorro y alternativas a su uso

(especialmente en el caso de los combustibles que no pueden ser reciclados), que no comprometan el desarrollo y la calidad de vida de las sociedades humanas.

Hay que tomar en consideración que a pesar de buscar la forma por la cual se puedan reciclar estos recursos no ha sido posible, en virtud de que estos elementos no se pueden someter a la influencia científica que emplea el hombre para recuperarlos. De estos recursos su valor aumenta, cuando señalamos que muy probablemente son los mismos con los que se formó el planeta, entonces se habla del cuidado que se les debe tener y es mucho más delicado que el de los renovables, por lo que la perturbación y explotación desmedida a estos elementos puede acarrear el fenómeno de catástrofe, puesto que una vez que se han perdido no existirá la más mínima posibilidad de que se presenten nuevamente sobre la faz de la tierra.

Las necesidades humanas crecen por lo que se agudiza con mayor rapidez la pretensión por conservar dichos recursos. Estamos ante la presencia de perder uno de los mayores patrimonios naturales, donde tenemos el derecho y la obligación de proteger y defender nuestro entorno, derivado de un excesivo crecimiento económico, abanderado por el término del desarrollo (donde la tecnología cada día va ganando terreno), dejando a un lado los recursos naturales. Esto fué uno de los principales motivos por los que internacionalmente se creó el principio del desarrollo sustentable, en el que se busca un desarrollo económico y social basado en la conservación y protección de los recursos naturales, y en el que las siguientes generaciones manifiesten una conciencia elemental de no sacrificarlos, ya que cualquier alteración o daño dentro de éstos dependerá la supervivencia de aquellos.

Es de vital importancia hacer un buen uso de los recursos en función de su disponibilidad y recuperación, en caso contrario, estamos desencadenando serios efectos sobre la fauna, flora, el suelo, agua, etc; originándose severos desequilibrios ecológicos llegando hasta el grado de una imposible reparación o restauración.

Con la alteración que sufre la naturaleza, por las actividades que realiza el hombre al originar la contaminación pone en riesgo la salud de la población, pero cuando se extralimita al grado de afectar la permanencia de los recursos naturales siembra el peligro de que a la falta de éstos, se arriesga la supervivencia del ser humano, porque ni con el mayor avance científico o tecnológico puede estar completamente indiferente a la importancia de los beneficios que ofrecen los recursos en su forma original; ya que solamente los recursos naturales son sometidos a los procedimientos que los transformarán para que se adecuen de mejor forma a nuestras necesidades, por lo que es evidente que estos son insustituibles.

2.2. La contaminación

Las actividades del hombre emprendidas con fines de aprovechamiento de los recursos naturales, son una perspectiva que se deterioró cuando la satisfacción fué relevada por intereses de lucro, como lo mencionamos en el capítulo anterior. Las consecuencias por acciones encaminadas para satisfacer necesidades primarias o las ambiciones económicas al igual que el avance científico y tecnológico de los países, permiten hablar en este momento con mayor detalle de los resultados que proporcionan el registro de diversos acontecimientos destructivos en la historia del hombre con su medio ambiente.

El nombre directo que se le puede atribuir a estas consecuencias es el de contaminación, que repercute en el ambiente, en la salud y los derechos de todos los sujetos que sufren la experiencia de este proceso ofensivo, claro, por causa de nuestra falta de visión y responsabilidad para controlar o denunciar los emisores que originan esta situación.

Comentamos que el descubrimiento y dominación del fuego era punto de partida para el comienzo de un cambio radical en la naturaleza, es cierto que la contaminación se hizo presente desde la erupción de los volcanes o incendios espontáneos, pero es considerado como un acto natural que no trajo una mayor

consecuencia por ser eventos que no tenían una constante presentación, pero al fuego se le dió la utilidad de iluminar las oscuras cavernas y cocinar los alimentos del hombre primitivo, provocó grandes cantidades de humo que repercutían en el cielo y el aire que estos mismos respiraban sin ser trascendental en ese entonces.

En la antigüedad, los casos que se presentaban eran de personas que sufrían de dolores de cabeza, que según los historiadores suponen de casos de sinusitis y alergias provocadas por el humo de las chimeneas que empleaban la quema de leña en las casas para trabajar o de protección frente al frío, esta situación aumentó cuando en el siglo XVIII la Revolución Industrial crea diversas fuentes de trabajo provocando la emigración de la población rural a las grandes ciudades, siendo impresionante la acumulación de basura en las calles, por lo que la gente no tenía otra forma de deshacerse de ella que quemándola.

En la década de los años 70's la preocupación por el medio ambiente atrajo la atención de la mayoría de los países, cuestionando la forma irracional de los modelos que dan crecimiento económico a un país. La teoría empezó en cómo acoplar el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente en una relación de respeto y un pacto de no agresión, como forma de combatir la contaminación y destrucción ambiental, teoría que no ha podido ser llevada a la práctica.

En México tenemos el problema de contaminación, aun más severo que en otros lugares del mundo; la cultura y educación en nuestro país son los pilares del conocimiento y conciencia para poder llevar a cabo las acciones o actividades que permitirían establecer las condiciones de diferentes índoles a favor de disminuirla, que es equiparada a la devastación y depredación, constituyendo una situación permanente en nuestra esfera ambiental, es decir, la conciencia que se pretende crear a través de la ética, la política y la práctica social es inexistente o no causa ningún efecto positivo en la gente.

No obstante lo anterior, además del problema que ya representamos los que habitamos en esta urbe, la ocupación geográfica de la Ciudad de México no favorece el combate a la contaminación, el maestro Delgado Moya precisa que "la ciudad se ubica unos 2300 metros sobre el nivel del mar, está confinada por cadenas de montañosas, constantes insolaciones en el año, fenómenos que impiden la movilidad del aire en periodos prolongados."¹⁸

Todos los factores anteriormente descritos, son los precursores e iniciadores del grave problema que implica la contaminación, la definición que nos aporta el maestro Zarkin Cortés es a nuestro punto de vista la que más se ajusta a la realidad, manejada no sólo en la época contemporánea, sino desde los antecedentes de la agresiva problemática que significa la contaminación y que a la letra dice "...Es toda sustancia que debido a que a su consecuencia normal en el se ha visto aumentada de modo importante causa alteraciones y rompe el equilibrio ecológico."¹⁹

Ha sido necesario legislar en materia ambiental para evitar la sobreexplotación, destrucción y contaminación del medio ambiente y sus recursos; hoy en día a pesar de los grandes esfuerzos por parte de grupos a nivel público y de carácter privado, han puesto planes y esquemas que en realidad se han quedado en aproximaciones de su objetivo principal, sin embargo, representan junto con la legislación las únicas alternativas en búsqueda de soluciones para rescatar los ecosistemas dañados y de respuesta para evitar la extinción de otros.

Algunos grupos consideran que una alternativa que puede llegar a ser eficiente para la protección del ambiente, es incluir a inversionistas. Si bien no en un amplio sentido de salvar a la naturaleza, pero sí que las ganancias por invertir en su resguardo les dé una obtención de ganancia suficientemente estimulante como para que el grupo sea cada vez mayoritario y la protección aumente, que en lo personal esto no es más que un sueño optimista, ya que hemos comprobado que la verdadera

¹⁸ Op. Cit. DELGADO. pág. 30.

¹⁹ Op. Cit. ZARKIN. pág. 41.

ganancia de las industrias o empresarios consiste en economizar sus gastos de desechos industriales, *sin importarles las consecuencias que perjudiquen a nuestro medio ambiente.*

2.2.1. Tipos de contaminación

La contaminación ambiental es una compleja problemática fácil de crear, muy fácil de crecer, y muy difícil de controlar o detener; el mayor enfoque que podemos darle a la presencia de contaminación sobre elementos naturales son también los básicos para que el hombre pueda desarrollarse en un ambiente sano y conservarlos es prioritario para su subsistencia que son el aire, el agua y el suelo.

La contaminación de estos elementos de acuerdo con los agentes que intervienen en su desequilibrio, son conocidos como tipos de contaminación.

La contaminación del agua ha llegado a tocar dos extremos, la alteración de ésta ha causado que su utilidad se vea afectada y que sea prácticamente inservible al hombre, y la extinción de este vital líquido indispensable para la subsistencia de todo organismo vivo en la tierra.

Los mares, lagunas y ríos son los mayormente afectados por la presencia de una gran variedad de químicos, lo más preocupante es que el agua que actualmente ocupamos de acuerdo a los tratadistas, es la misma que había cuando se formó la tierra y aún cuando la tierra está formada en un tercio de tierra y tres de agua, sólo el 0.71% del agua es dulce y el ciclo del agua que nos explica el maestro Baqueiro Rojas "no es suficiente para que el preciado líquido realice un proceso de purificación y limpieza."²⁰

Bien hay que decir que el agua es empleada en diferentes actividades como las domésticas, industriales y agrícolas, pero cuando se mezcla con distintos

²⁰ Op. Cit. BAQUEIRO. pág. 64.

químicos o sustancias similares, se degrada haciendo que sea imposible su reparación de forma natural.

Actualmente el agua ha sido sometida a rigurosos procesos de purificación con la intención de aprovecharla al máximo, desafortunadamente apenas el 7% del agua tratada es rescatada para ser nuevamente utilizada, la legislación le da prioridad a este elemento tan importante fomentando la prevención y control de la misma, su empleo hoy en día sigue siendo de forma muy irresponsable.

No obstante, cual sea su origen: fluvial, superficial, subterráneo o residual; es importante señalar que la forma más eficaz de combatir su contaminación y su subsiguiente extinción es el ahorro del agua, ya que el reto empieza con las autoridades y continúa con los ciudadanos en no desistir de las campañas que los diferentes medios de comunicación realizan y concebir una mayor sanción a los que no acaten las disposiciones para evitar su desaparición.

El segundo tipo lo encontramos en el aire donde todo los agentes, partículas y gases que se dispersan traen serias consecuencias a nuestro organismo y al ambiente. En esta ciudad, la afluencia de gente es enorme como en ningún otro país, pero no la exime de la parte de responsabilidad de daño que junto con otros países han provocado a la atmósfera.

Hay que aclarar que el efecto de la contaminación del aire ha repercutido en la actualidad a la atmósfera, que es una capa o envoltura que protege a la tierra de los rayos del sol para que no se presente directamente en nosotros; y tomando en cuenta que también separa a la tierra de los restos del universo, su importancia es radical para la conservación de la temperatura adecuada para no sufrir de alteraciones climáticas en la tierra. A pesar de las investigaciones de científicos asumen que la capa realiza una labor de adaptación al entorno que ella rodea, hoy en día cada vez más minimizada por las actividades contaminantes naturales como las erupciones volcánicas, y de las provocadas por el hombre al emplear en su vida

cotidiana el excesivo uso de los automóviles, las labores industriales y las constantes pruebas de armas de todo tipo.

Desde el ruido hasta la presencia de radioactividad provocan la emisión de la contaminación variando su estado normal, ya que la inmisión es responsabilidad de nosotros que constantemente nos hemos transformado en fuentes de contaminación contra el aire, y a pesar de que muchas actividades o materiales especifican las medidas de control sobre de ellos para evitar que se vuelvan contaminantes no ha sido posible contrarrestarlos; las actuaciones de las autoridades a través de la legalidad y la implantación de programas han tratado de disminuir este problema, claro ejemplo es el programa "hoy no circula" puesto en marcha durante la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

La contaminación del suelo juega un papel muy especial, su limpieza es fundamental para la práctica de la agricultura, pero en gran medida la contaminación del suelo se deriva de la del agua y del aire, es decir, el aire trasporta serias sustancias que provocan un desequilibrio al clima por lo que las lluvias no hacen acto de presencia, y a falta de agua, una cosecha muere.

El exceso de fertilizantes y químicos enfocados al desarrollo de la agricultura han provocado que hectáreas de bosques se pierdan, sin contar los derrames de químicos que varias empresas realizan clandestinamente. El agua y el aire se transforman en enemigos al no haber vegetación que retenga el suelo, desprendiéndolo o arrasándolo por lo que su parte fértil se erosiona y es aproximadamente de 10 a 100 años cuando puede reestablecerse nuevamente su fertilidad, desde luego, cuando tiene remedio.

A través de la legislación se ha estipulado el aprovechamiento racional del suelo y los recursos relacionados con éste, dando hincapié a la sustentabilidad del mismo por las razones antes expuestas, ya que la conservación del suelo implica trabajo y diversas actividades para las generaciones futuras que han vivido del

campo, y de nosotros por recibir el beneficio de los productos que se obtienen de él, sin alterar su vocación natural.

2.2.2. Efectos y consecuencias de la contaminación

Cualquier nación se interesa porque su crecimiento económico sea continuo y eficiente, pero debe hacerlo sin despegarse de los lineamientos y perspectivas de protección y conservación del ambiente que se trate.

El caso de México es grave, dramático y preocupante, la regulación es en muchos casos ignorada y se sigue dependiendo de la buena voluntad de alguien que posea conciencia ambiental. El gobierno federal es hasta el momento el único en enfatizar los costos que por contaminar o causar un daño o deterioro ambiental deba de pagar una persona; del gobierno federal se promulga y establece cómo cumplir con las obligaciones de sus normas, leyes y decretos en cuanto a la materia ambiental corresponde, ya que las industrias o los particulares afectan los bosques, el agua, el aire y el suelo.

No queremos vivir lo que ocurrió en Londres en 1952, la inversión que se produjo en ese país ocasionó la muerte de 4,000 personas, no hay necesidad de exponer a la gente a una situación similar, la importancia de el tema es tan grande como la indiferencia que ha sufrido la humanidad, las consecuencias de generaciones anteriores las estamos pagando en este momento nosotros, y las nuestras serán pagadas por nuestros hijos y nietos y así sucesivamente hasta que ya no exista nada.

El derrame de petróleo provoca una alta mortalidad en la fauna marina y descomposición del mar y a pesar de que casi en su totalidad son biodegradables los microorganismos que la componen tardan una gran cantidad de tiempo en eliminar los agentes que alteran el ecosistema, incluso tardan años en recuperarse las áreas afectadas.

El punto ciego, como lo hemos llamado, de la contaminación del aire es que nuestro organismo se acostumbra rápidamente a respirarlo, pero no por eso estamos exentos del daño que nos hace, estamos expuestos a que la capa de ozono que se constituye en un gas y que al exponerse con los rayos del sol libera una molécula extra de oxígeno que provoca agotamiento, dolor de cabeza, el aumento en irritación de piel, infecciones de ojos y enfermedades respiratorias siendo malestares que atribuimos a otros factores, sin imaginar que son producto de la contaminación que propiciamos diariamente.

Durante los últimos 30 años, se ha arruinado una séptima parte del suelo sin que al parecer alguien haga algo al respecto, lo que tenemos que ponernos a pensar es que buena parte de la economía depende de los productos que se dan en el campo, con lo que se corre el riesgo de perder la capacidad de cultivar; actualmente los agricultores se ven en desventaja contra los productos de importación que con relativa facilidad entran a nuestro país por el trato preferencial que se estipuló en Tratado de Libre Comercio (TLCAN), para que todavía las tierras se vean destruidas por la contaminación y por consecuencia su abandono.

Los ejemplos pueden ser interminables, pero en el momento en que el precio del progreso, la actividad laboral en las industrias y la irresponsabilidad se conglomeraron, transformándose en vehículos de crecimiento y focos de salida de todo tipo de contaminación, vulnerando y atentando nuestra integridad y derechos a un medio ambiente adecuado.

2.3. Derecho ecológico o ambiental

La palabra ecología se deriva de la palabra griega oikos (hogar) y logos (ciencia), compartiendo la raíz de la palabra economía, es decir, se busca la administración de los recursos necesarios para subsistir y que se colocan en la categoría de escasos en la naturaleza. Esta palabra se presenta por primera vez en 1860 en el vocabulario popular; para el año de 1869, el biólogo alemán Ernst

Haeckel le atribuye una definición concreta como "el estudio de las relaciones totales de los animales al medio orgánico e inorgánico."²¹ Por lo que este científico se interesó por estudiar las relaciones entre el hombre y la naturaleza, en el que la ecología es la ciencia que estudia las interacciones de los seres vivos y el medio que lo rodea.

La ecología de manera general tiene a su cargo el estudiar la relación que existe entre los organismos y su medio ambiente físico (la luz, el calor o radiación solar, la humedad, el viento, el oxígeno, el dióxido de carbono y nutrientes del suelo, el agua y la atmósfera), así como del medio ambiente biológico siendo los organismos vivos: plantas y animales.

La ecología para llevar a cabo sus estudios y lograr resultados satisfactorios en relación a los organismos vivos con su ambiente natural, se auxilia de las siguientes disciplinas: climatología, la hidrología, la física, la química, la geología y el análisis de suelos. También es necesario recalcar que para poder estudiar a los organismos entre sí, se ayuda de las ciencias del comportamiento animal, la taxonomía, la fisiología y las matemáticas, ya que gracias a estas ciencias y los estudios realizados por la ecología podemos saber los problemas que surgen con motivo de los conflictos en el ambiente.

Conforme evoluciona el pensamiento y la ecología, muchos confunden a esta materia con programas ambientales y/o como la ciencia medioambiental, en pocas palabras la denominan como sinónimo de ambiente; no debiendo interpretarse de esta forma ya que se dedica al estudio y la comprensión de los problemas del medio ambiente.

Por tal motivo la ecología se ha visto envuelta en grandes cambios sociales debido a la influencia que causan los problemas ambientales que se están

²¹ QUINTANA Valtierra, Jesús. **Lineamientos Generales de Derecho Ambiental Mexicano**. Porrúa. México. 2000. pág. 1.

generando desde tiempos remotos y en la actualidad; por ello en las diferentes conferencias celebradas en el mundo, arroja la necesidad de compaginar el derecho y la ecología, además de contar con la cooperación de la sociedad en fortalecer la defensa de la naturaleza, creándose una conciencia generalizada en todos los países para proteger a los ecosistemas y el equilibrio ecológico como parte de las políticas de los Estados.

En México, a través del gobierno federal, se busca la obtención de llegar a formar un ambiente saludable para la población, pues es nuestro derecho el gozar de una vida digna, sana y decorosa, con el deber de cuidar nuestro ambiente.

La ecología como ciencia nos explica todos los peligros que se generan a raíz de la contaminación (en cualquiera de sus manifestaciones), presentándose la diferencia con el concepto de medio ambiente y que pueden constituir resultados que con la debida anticipación se puedan evitar.

Esta sapiencia al tratar los hábitos, modos de vida, costumbres y relaciones de los seres vivos (animales o vegetales) con todos los medios que los rodean, fueron causas importantes para que se creara este concepto, no del todo correcto de derecho ecológico en nuestro país. Debido a esto, hay que hacer especial énfasis sobre la diferencia de ecología y medio ambiente.

En los últimos años ha ido en aumento la problemática ambiental, los países industrializados son los primeros en preocuparse de esta situación, probablemente porque han resentido con mayor fuerza el daño al medio ambiente, y por lo tanto a su salud. En el caso de los países del tercer mundo, la presencia de los constantes cambios que han sufrido se expone el muy marcado e irracional predominio en el uso desmedido de los recursos naturales del planeta, originando la pauta para definir o más bien de surgir la idea de lo que puede ser o de lo que puede quedar del medio ambiente en el futuro.

Es necesario definir el concepto de medio ambiente, pues la mayoría de la gente suele tomarla como sinónimo de la palabra ecología y viceversa, siendo en realidad que ambos conceptos son diferentes en esencia y contenido.

Se tiene que ambiente, entorno o medio es el "conjunto de objetos fenómenos y circunstancias en que viene y se desarrolla un organismo, es decir, todo aquello que es exterior al individuo pensante e independiente de él. El ambiente establece con los seres que en él se desarrollan una acción y reacción mutua."²²

El ambiente es una noción que merodea los límites de lo subjetivo, y la naturaleza el ámbito de lo objetivo. Vemos con esto que el hombre no puede vivir sin la naturaleza, sin embargo, se ha empeñado en aniquilarla, siendo un ser que por su potencial de destrucción y ambición de lucro no mide las consecuencias de sus acciones que se traducen en la vulneración de los derechos de los demás.

Son varias las definiciones que tiene el medio ambiente, uno de ellos lo define como "el conjunto de elementos abióticos (organismos no vivos como la energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismos vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biosfera, sustento y hogar de los seres vivos."²³

En la LGEEPA encontramos la definición de lo que es el medio ambiente, el artículo tercero dice:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:
I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;..."

La doctrina española dentro del área constitucional así como de otros escritos jurídicos define al medio ambiente como "el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. De manera desglosada, contempla los

²² JAQUENOD de Zögón, Silvia. *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*. 3ª Edición. Dykinson. España. 1991. pps. 37-40.

²³ Enciclopedia Microsoft Encarta 2000.

elementos o agentes ecológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y que actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción.”²⁴

En comparación con la definición impuesta por nuestra legislación, en España se contempla al medio ambiente no como un bien individual, sino que denota un amplio concepto sobre las condiciones del ambiente y de los beneficios que obtienen de ella, por lo tanto, los españoles le dan un valor incalculable. Va más allá de lo que puede tener el ambiente, y es reconocida por ser la base de la existencia propia del ser humano, caso contrario de nuestro país en el transcurso de estos tiempos, que aún no ven al ambiente como un ente esencial y con sentir propio, ya que sólo representa otro objeto más al que hay que legislar por petición y derecho que algunas minorías están exigiendo.

Comprendemos que todos los elementos naturales en el cual se incluye al hombre, en el transcurso de estos tiempos dependemos unos de otros para hacer posible la existencia en un espacio y tiempo determinados para alcanzar tal misión, en un ámbito de desarrollo benéfico.

Entonces tomaremos en cuenta lo anterior para atribuir el término correcto con el que se denominará a nuestra materia de interés en el presente trabajo, justificando si éste debe ser derecho ecológico o derecho ambiental.

Los diferentes autores que han dedicado su interés y conocimiento para estudiar a la naturaleza desde el punto de vista jurídico, mencionan en sus obras si el término adecuado es derecho ecológico o ambiental. No existe otra forma para inclinarnos hacia alguna de ellas, pues basta analizar el enfoque que la historia y necesidad les dan a las dos, resaltando la diferencia que existen entre un término y el otro. Al realizar esta investigación nosotros decidimos que el término correcto para

²⁴ <http://www.ine.com.mx>. 15/julio/ 2004. 12:42 hrs.

denominar a nuestra materia es "derecho ambiental", con base en las consideraciones que a continuación se presentan:

El derecho ecológico es un término que no se adecua al marco jurídico, a pesar de que muchos autores manejan ecología y medio ambiente como sinónimos, son términos que en realidad abarcan aspectos distintos, y cuya finalidad ciertamente se ajusta a la conservación y todo aquello que tenga que ver con su protección, pero los aspectos que los singularizan y sus bases más elementales difieren en cuanto a su camino para coincidir en su objetivo.

Para aclarar la injustificada aplicación de ecología con el derecho, empezaremos por explicar que la primera ciencia estudia todo organismo vivo que ocupa un lugar, tiempo y espacio determinado cuyo funcionamiento se relaciona con otro u otros organismos, creando una interrelación de dependencia para conservar su lugar atribuida en la naturaleza.

Lo anterior dá el inicio a la creación de conceptos como ecosistema, biodiversidad o equilibrio ecológico, y que la ecología ha manejado para su permanencia, pero para los efectos que requiere la conservación y protección del ambiente ésta definición es limitada. La variedad de conocimientos de la ecología ha sido la cosecha de una infinidad de estudios a lo largo de la historia, pero en aspectos muy individuales, y la ecología como tal, se inclina a ser más una rama de la biología y no al ámbito legal.

Existe otro planteamiento que justifica lo anterior, los investigadores y estudiosos de la ecología nos presentan a través de su método de investigación los resultados sobre la complejidad de los efectos que se presentan en los diferentes sistemas naturales, y por consiguiente, la repercusión que traen consigo en la sociedad y que se originan de forma interna de la naturaleza.

Es por resultado que si se maneja el término de derecho ecológico, se entiende por la regulación de los organismos vivos y sistemas ambientales que componen y forman la naturaleza, que terminaría por regular la conducta de la misma y que en realidad la problemática ambiental que afecta nuestro país necesita un enfoque más serio y rígido por el peligro en que se encuentra.

Ahora es relevante señalar que todo concepto en cualquier rama del derecho se desarrolla dentro del sistema jurídico que rige a nuestro país, y que contribuye al responder por la salvaguarda de los intereses relacionados con el medio ambiente a través de las normas específicas que regulan una conducta, motivo por el que fueron creadas dentro del derecho positivo. El derecho ambiental es el término que trabaja con estas exigencias y cubre las necesidades derivadas de las mismas, porque la pretensión es la de regular situaciones ambientales por medio de normas que pertenecen a la ciencia jurídica, como lo es el derecho ambiental.

Para entender con mayor claridad lo anterior, es necesario explicar que el hombre necesita de su entorno, mantenerlo como originalmente se formó en todo el tiempo que permanezca en la tierra aunque está comprobado que necesita de esos recursos para vivir, pero que no olvide retribuir algo de lo mucho que nos ha brindado, no sólo por él, sino también por ser un derecho que tienen los demás de disfrutar al medio ambiente por ser el lugar donde viven.

El derecho ambiental es el conjunto de normas que pretende regular las conductas humanas y las cuales son de gran interés, porque de ellas depende la contribución en su aspecto positivo o negativo en relación con la naturaleza; por lo tanto, el derecho ambiental intenta incidir sobre la voluntad de las personas porque tiene un mayor interés por proteger el entorno que es vital para subsistir y evitar su alteración, que es la primera razón para desencadenar la serie de acontecimientos dañinos que se conocen como destrucción, sobreexplotación y la contaminación.

A diferencia del planteamiento del aspecto netamente ecológico, el del *derecho ambiental* es relevante al situar que la influencia de las acciones emprendidas en contra del medio ambiente causa repercusiones y reacciones a la sociedad. Los graves efectos que se producen en contra del medio que nos rodea son acciones externas y las que son producidas por la propia naturaleza.

Al respecto el maestro Brañes Ballesteros nos da su definición del derecho ambiental como "el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una 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."²⁵

Está comprobado que el derecho ambiental regula la conducta de la sociedad en su estrecha y deteriorada relación con la naturaleza, y se enfoca a controlar y sancionar las actividades contrarias al ambiente, motivando la prevención y conservación (que ya se ha comentado con anterioridad), pero la regulación de las relaciones sociales son las que tienen el poder de poner en marcha un desarrollo sustentable vital para prolongar la existencia del ambiente, otro aspecto que la ecología no maneja.

El derecho ambiental es el término adecuado para nombrar a esta rama del derecho, al proponer y llevar a cabo una regulación directa sobre todos los aspectos en que se relacionan la sociedad y la naturaleza para su coexistencia y conservación, no debiendo ser derecho ecológico porque hacemos una referencia de una serie de conocimientos, que ciertamente pueden formar una doctrina, pero no alcanza para cubrir con la expectativa y necesidades de calidad de vida que requiere el hombre y exige el medio ambiente.

²⁵ Op. Cit. BRAÑES. pps.17-38.

2.4. Tercera generación de los derechos humanos

La humanidad ha sufrido de percances provocados por las arbitrariedades de los seres más fuertes en cualquier aspecto, y conforme ha evolucionado hemos visto que éstos provienen de diversas autoridades o funcionarios que se aprovechan del cargo o puesto que les ha sido encomendado, violando nuestras garantías establecidas en la CPEUM o cuando no acatan lo dispuesto en determinada ley imponiendo sus propias reglas; por lo que se viola el derecho que tiene toda persona en un sentido individual y que posteriormente la sociedad exige el respeto a los derechos humanos en forma generalizada.

En el plano internacional, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos fue promulgada el 10 de diciembre de 1948. En el artículo 25 del documento aprobado por la Asamblea General de la ONU, ya mencionaba el derecho a "un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar..." entre otros indicadores de calidad de vida, aunque el término ambiente sano no formó parte del texto. Unos meses antes, la Organización de Estados Americanos (OEA) había ya adoptado su Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, 21 años después se ratificó en el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La definición para los derechos humanos son indefinidas exponiéndose la siguiente por considerarse como una de las aptas para este efecto y que dice "los derechos son el conjunto de garantías inherentes, indivisibles, interdependientes y mínimas. Es decir, pertenecen a cada integrante de esta gran familia humana por el sólo hecho de serlo, y requieren del goce cabal de todos para considerar apenas satisfecha la dignidad de la persona."²⁶ Todos los seres humanos desde que nacemos hasta nuestra muerte estamos dotados de estos derechos, cuyo valor es invaluable y por el que debemos de estar conscientes ante los demás y frente al Estado, que no pueden ser vencidos bajo ninguna circunstancia.

²⁶ <http://derechoshumanos.laneta.org/queson1.htm>. 24/ febrero/ 2005. 18:48 hrs.

Las autoridades no deben ir mas allá de lo que estipula la ley sobre los ciudadanos, ya que estos servidores públicos deben de garantizar y respetar los derechos de cada uno de sus gobernados, pues estos derechos marcan el límite para las autoridades. Los gobiernos de cada nación son los encargados de que los derechos humanos se respeten y se cumplan a través de sus organismos intergubernamentales, que en nuestro caso está consagrada en la CPEUM, y establecida internacionalmente en la ONU a cargo de la alta comisionada para los derechos humanos, o en la OEA por medio de la comisión interamericana de derechos humanos.

Existe una clasificación de los derechos humanos en un sentido generacional, pero para entender su razón de existir, fue propuesta por un exdirector de la división de derechos humanos y paz de la UNESCO, Karel Vasak (checoslovaco). Este personaje se basó en la doctrina francesa (libertad, igualdad y fraternidad o solidaridad), estableciendo el concepto de las tres generaciones de los derechos humanos. Durante la conferencia para el Instituto Internacional de Derechos Humanos, en Estrasburgo (1979) "su trabajo refleja el orden temporal sucesivo (de ahí lo generacional) del reconocimiento internacional de los derechos humanos a nivel estatal, identificando tres generaciones que marchan de lo individualista a lo solidario."²⁷ Por lo que se contempla en esta tesis generacional la clasificación de los derechos humanos, señalando las dos primeras de una manera breve para entrar con más detalle en la última, y son:

A) Primera generación (los derechos civiles y políticos).

Empezaron a ser exigibles en el siglo XVI, para respetar los derechos individuales básicos de las personas y que las protegen contra los abusos de los gobiernos, dando origen a diversos documentos en relación a esta generación como garantía a sus derechos; son limitantes del poder estatal frente al individuo, los cuales incluyen:

²⁷ <http://www.sopecj.org/html/s004-11.html>. 24/ febrero/ 2004. 18:33 hrs.

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad;
- *Protección contra la tortura, las penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes;*
- Reconocimiento jurídico e igual protección ante la ley
- Contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- La presunción de la inocencia hasta que se pruebe lo contrario y a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial;
- La libertad contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia;
- *La libertad de circulación y de asilo;*
- El derecho de tener una nacionalidad;
- *El derecho de casarse y fundar una familia;*
- El derecho a la propiedad, y
- La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

B) Segunda generación (derechos sociales, económicos y culturales).

Con las disputas sociales exigían que se tomaran en cuenta a las comunidades y no nada más al individuo para lograr un mejor desarrollo como personas, siendo precursores de esto los obreros y campesinos. Como ejemplo se encuentran los siguientes documentos la Constitución de Weimar (Alemania, 1919), México (1910) y la Unión Soviética. En 1966 destacó el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales; aquí se establece que las personas deben de tener una vida digna bajo elementos materiales acordes a su actividad, en el que se comprometen los Estados para su creación. Estos derechos son:

- Derecho a la seguridad social;
- *Derecho al trabajo;*
- Derecho a igual salario por igual trabajo;
- Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure una existencia conforme a la dignidad humana;

- Derecho a fundar un sindicato y a sindicalizarse;
- *Derecho al descanso y al tiempo libre*;
- Derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar (alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica);
- Derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad;
- *Derecho a la protección de la maternidad y de la infancia*;
- Derecho a la educación;
- Derecho a la participación en la vida cultural de la comunidad, y
- *Derecho de autor*.

C) Tercera generación (derechos de los pueblos o de la solidaridad).

A la mitad del siglo pasado estaban en auge los actos de discriminación (económicos, raciales, culturales, religiosos, etc.), junto con las constantes guerras liberadas en diferentes partes del mundo; fue necesario establecer los derechos a la paz y a un medio ambiente sano porque se encontraban en riesgo las necesidades futuras, sin que estos derechos fueran contemplados anteriormente. En diversas regiones del mundo estaban decayendo, por lo que surgió una conciencia sobre las condiciones en las que se estaba sujetando el medio ambiente acarreado la pobreza, escasez de alimento y salud.

En 1972, la Convención mundial para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de la UNESCO (signada por México en 1984) marcaba la necesidad de "conservar ciertos bienes del patrimonio cultural y natural que presentan un interés excepcional y que exigen ser conservados como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera."²⁸ Los grupos de personas se unieron para exigir de sus gobiernos prontas soluciones, todo esto en forma global bajo el concepto de *solidaridad*.

²⁸ http://www.tij.uia.mx/elbordo/vol06/dh_des_sost2.html. 26/ febrero/ 2005. 18:51 hrs.

Estos derechos humanos están dirigidos para que los sujetos tengan un mejor nivel de vida aunado con el progreso social. Como se trato en temas anteriores en relación con el medio ambiente, todos los cambios que han repercutido con el lema de progreso o desarrollo ha producido severas consecuencias, teniendo como base la economía manifestada en diferentes formas para cada nación destruyendo el medio natural del cual se está perdiendo, con esto se produce una mala vida para los habitantes de este planeta.

En la Carta de la Tierra, en su principio tercero (aprobada por aclamación el 5 de abril de 1992 por la ONU y firmada en Río de Janeiro el 14 de junio del mismo año) menciona que el derecho al desarrollo sostenible debe de reunir los elementos básicos que respondan a las necesidades ambientales para las generaciones existentes y futuras. Si notamos lo anterior, ya se incumbe los derechos de la tercera generación, porque se está procurando a los hombres que seguirán el camino para lograr un mayor beneficio y bienestar, y por lo tanto sobrepasa al derecho ambiental para ir más allá de lo esperado como la salud, el patrimonio, etc.

Los hechos socioeconómicos—ambientales que rebajan nuestro ambiente provocan violaciones al principio del desarrollo sustentable, si se pierde esta posición estaremos afectando los derechos a la salud, a la alimentación, a la seguridad contra desastres naturales, etc; con lo cual haremos una subsistencia negativa para aquellos que se pretenden tengan un mejor estado de vida de cualquier parte del mundo; ante estas circunstancias el desarrollo sustentable es pilar fundamental para salvaguardar los derechos de esta tercera generación. Entre los derechos de la tercera generación tenemos:

- Derecho al desarrollo integral del ser humano;
- Derecho al progreso y desarrollo económico y social de todos los pueblos;
- Derecho a la descolonización y prevención de discriminaciones;
- Derecho a la seguridad internacional;

- Derecho a la libre determinación de los pueblos (condición política, desarrollo económico, social y cultural);
- Derecho de los pueblos a ejercer soberanía plena sobre sus recursos naturales.
- Derecho a la paz y la autodeterminación de los pueblos,
- Derecho a la identidad nacional y la justicia internacional,
- Derecho al uso de los avances científicos y tecnológicos,
- Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y,
- Derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad

En párrafos anteriores este derecho de tercera generación está contemplado en la CPEUM en el artículo 4º, quinto párrafo, que a la letra dice "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Dentro de la misma también se contemplan otros derechos validados por nuestra legislación y que es amparada por el derecho internacional. La carta magna registra todos los derechos citados con antelación, no sin antes mencionar que las denomina como "garantías individuales", nociones que no significan lo mismo.

Expresados en su forma más esquemática, los derechos humanos aparecen como principios inherentes a la dignidad humana, indispensables al individuo para realizarse como persona y trascender en la colectividad. En cambio, la garantía individual es la medida (que busca ser la que mas se ajuste) en que la norma constitucional protege al derecho humano del que se trate.

Como relevancia de estos derechos tenemos que pueden ser demandados a los Estados de acuerdo a la legislación de cada nación, pero también el Estado puede exigir a cualquiera de ellos. Para llevar a cabo su cumplimiento es necesario invocar a la comunidad internacional, por cuanto se requiere a la creación de condiciones internacionales y nacionales para llevarlas a cabo.

2.5. Principios del derecho ambiental

La creación de los principios del derecho ambiental son la plataforma de toda legislación dedicada a la materia ambiental. Estos principios nos permiten tener una concepción del medio ambiente en todo su esplendor, ya que estos se revalidan dentro del derecho interno de la mayoría de los países para aplicar las guías jurídicas y medidas de seguridad a las problemáticas ambientales que surgen a diario en todo el planeta, es decir, se reconoce como un derecho universal. Es por esto que los principios generales del derecho ambiental internacional, son retomados por los Estados que en un momento determinado manifiestan algún incumplimiento de su legislación para fincar la responsabilidad ambiental cuando se afectan los bienes jurídicos tutelados de los sujetos que tenemos derecho a este ambiente.

Entre los principios mas destacados a nivel mundial tenemos los siguientes:

1.- Principio de realidad: para que se aplique el derecho ambiental, deben existir problemas evaluados en la realidad a nivel local, regional nacional o internacional, esto es el contenido de la norma debe tener las características esenciales del sistema ambiental que se este regulando o que va a regular.

2.- Principio de solidaridad: para tratar las problemáticas ambientales es necesario que el ser humano las resuelva de manera colectiva.

3.- Principio de regulación jurídica integral: al haber un desfase de las normas ambientales obliga a los que crean las normas jurídico-ambientales de las que la interpretan y aplican, manifestando la defensa, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente, los servidores públicos deben integrarse para llevar a cabo la protección de la tutela jurídica cuyo fin es éste. En el ámbito internacional se tienen que adecuar los regimenes jurídicos ambientales a las normas jurídicas internacionales cuyo destino sea ambiental.

4.- Principio de responsabilidad compartida: los Estados deben de asumir *subsidiariamente las obligaciones derivadas de las responsabilidades, emanadas de las alteraciones ambientales que perjudican a toda la colectividad siendo prioritario este objetivo del derecho. Y de manera colectiva, mancomunada y solidariamente, en razón de que poseen la tecnología y los recursos financieros con que disponen conjuntamente.*

5.- Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales: aquí se retoman los intereses colectivos e individuales que a la vez nos ayudan para distinguir al derecho publico de lo privado, y en razón de que cualquiera de ellos puede ser de mayor jerarquía y del cual dependa su relación, varían las consecuencias y las normas jurídicas que se apliquen. Pero en esta materia es una *vorágine de intereses colectivos e individuales, y que al manifestarse en públicos o privados, repercuten a las colectividades y bienes en su mayoría, cambian a colectivos sin ser necesariamente públicos.*

6.- Principio de introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones: se refiere a que al hacer planes, proyectos, programas, desarrollos a nivel económico, político y social para la comunidad de un determinado territorio, es necesario tomar en cuenta las consecuencias que podrían acarrear al medio ambiente; y establecer dentro de esta toma de decisiones la variable ambiental, es decir, *incluir al ambiente para definir los impactos ambientales que podrían ocasionar estos cambios ya que depende el futuro de los seres que habitan la tierra en determinados lugares.*

7.- Principio de las acciones mas adecuadas al espacio a proteger: los organismos estatales y particulares que estén vinculados a la protección del medio ambiente tienen que establecer una estrecha interconexión para dirigir sus acciones con el fin de obtener un gran beneficio en el desarrollo ambiental, evitando que los impactos ambientales sean de manera negativa en las áreas o espacios biogeográficos. Estas tomas de decisiones deben de ser las mas adecuadas para la

protección de los recursos naturales, sin que se afecten o haya presencia de riesgos para la población o para la misma naturaleza.

8.- Principio de tratamiento de las causas y síntomas: para la reparación de los daños ambientales es mejor prevenirlos. Es necesario crear acciones dirigidas a las causas para que los daños no vayan en demasía, por lo que es necesario tratar y analizar el origen de los daños ambientales y no cuando las causas ya sean posible de evitar.

9.- Principio de transpersonalización de las normas jurídicas: las normas que protegen al ambiente al ser violadas, lesionan de por sí a la persona dando lugar al deber de reparación del daño por parte de quien lo ocasiona (responsabilidad civil).

10.- Principio de igualdad: todos los seres humanos tenemos derecho por igual a un medio ambiente adecuado y a su protección, aunque en la actualidad se presenta una desigualdad para el aprovechamiento de los recursos naturales.

11.- Principio de sostenibilidad: para satisfacer nuestras necesidades en la actualidad, es necesario que estemos conscientes de que las necesidades de las generaciones futuras queden satisfechas sin perjudicarlas.

12.- Principio del que contamina paga: las autoridades nacionales deben de fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, tomando en cuenta el criterio de que el que contamina debiera cargar con los costos de contaminación, de acuerdo al interés público. Debiendo ser la correcta no contaminar, y la excepción que afirma la regla sería la posibilidad de contaminar, pero reguladas y bajo el control de gestión de la autoridad responsable (la que decide si se autoriza o no la actividad contaminante) y no como el que contamina debe pagar.

13.- Principio de publicidad o de informar e informarse: la información o publicación de los datos es la base para la acción protectora de las administraciones públicas, la educación ambiental y la investigación, y de las contingencias ambientales entre los Estados. Esta se manifiesta en dos formas de acuerdo al tipo de flujo de información: vertical cuando el Estado esta obligado a que todos los ciudadanos tienen el acceso a la información sobre el ambiente, materiales y actividades que presenten peligro y afecten su comunidad participando en la toma de decisiones para estos. El flujo horizontal es cuando los Estados tienen la obligación de notificar de manera inmediata a otros países las situaciones que repercutan o presenten efectos nocivos al ambiente.

14.- Principio de accionabilidad y legitimación procesal: es el desarrollo de un derecho procesal o instrumental para la protección del ambiente, en razón de que los seres humanos tenemos derecho a un medio ambiente adecuado, y para hacerlo efectivo tenemos el derecho de acción.

15.- Principio de restaurabilidad: en esta materia si el daño es cuantificable y por ende es calculable, con lo cual se establece una indemnización, se tiene que restaurar ese daño. Con lo que se acumule debido a los recursos de la sanción pecuniaria se tienen que aplicar para la rehabilitación del ecosistema dañado restaurándola, es decir, dejarla en las condiciones en las que se encontraba antes de la acción dañina.

16.- Principio de extraterritorialidad: los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

17.- Principio precautorio o de prudencia: el desconocimiento científico no debe ser utilizado como excusa para trasladar a las futuras generaciones la

responsabilidad de tomar las decisiones que se precisan ahora como precaución de eventuales e inexorables daños al ambiente. Ya que los sujetos del derecho internacional público, se justifican por lo anterior, para posponer la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

18.- Principio de conjunción: significa la unión en un mismo orden jurídico, de la norma internacional con la nacional, de aplicación inmediata. La norma ambiental es *ius cogens*, es decir, una norma imperativa de carácter internacional que no puede ser soslayada, sino por otra norma de la misma naturaleza.

19.- Principio de universalidad: el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la tierra, y todos tenemos la obligación de conservarlo y protegerlo.

20.- Principio de interdependencia ecológica: las acciones que se realizan en determinado territorio repercuten de manera ecológica, hay que preservar la ecología y el desarrollo sustentable compartiendo las responsabilidades soportados por todos, mas aún en aquellos industriales que afectan en su mayoría al ambiente.

21.- Principio de cooperación: es la ayuda mutua entre los países para prevenir la degradación ambiental y en el que colaboran para evitar la contaminación en sus diferentes manifestaciones, así como la promoción de un sistema económico internacional favorable al desarrollo sustentable y al crecimiento económico preservador del ambiente.

22.- Principio de equidad intergeneracional: dado a que las presentes generaciones hemos hecho daños al ambiente estas afectaran de manera directa a las generaciones futuras, cuando esto debería ser todo lo contrario, ya que de nosotros depende la vida del futuro de este planeta, pues estamos consumiendo a la naturaleza mas de lo que ella produce.

23.- Principio de sanidad y unicidad de las formas vivientes: la humanidad es parte de la naturaleza y que la cultura y civilización humana están arraigadas a ella, también comprende la preservación de la diversidad biológica del planeta y el uso de los recursos vivientes, ya sea por razones científicas, económicas y éticas.

Hemos hablado, sin dejar dudas, que el medio ambiente y los recursos han sido y serán por siempre sustento del hombre, aunque el avance en la ciencia y en la tecnología sea tan relevante que en un momento permita pensar lo contrario, pero lo que se pierde jamás se recupera, o tal vez la maravilla de la naturaleza realice ese proceso, pero sería algo que ya no verían nuestros ojos y tal vez varias de las siguientes generaciones.

Por tal razón es importante señalar como parte de este trabajo qué o quién es el responsable de poner en práctica los medios de carácter jurídico, técnico y social para la conservación y protección de los recursos y el entorno natural, de ese medio que sabemos que es de todos y al mismo tiempo de nadie a fin de cuentas, todos tenemos derecho a defender y proteger su existencia depositando dicha responsabilidad a un órgano administrativo o judicial de nivel federal.

Hoy en día está reconocido por la LGEEPA que el medio ambiente y todo lo que lo forma y representa es un bien jurídico protegido, pero el problema consiste en que este bien protegido por la legislación propiamente ambiental y el derecho administrativo, penal y civil no han tratado de fondo la materia; ciertamente el aspecto positivo de todo esto es que en nuestro país tenemos un gobierno preocupado por el deterioro ambiental, sin embargo, las buenas intenciones no representan nada al momento de exigir la responsabilidad de quién (persona física o moral) comete un ilícito ambiental, pues su acción nos priva de disfrutarlo.

Quizás este tema se va tomando con un enfoque muy objetivo, pero la explicación que se requiere sobre la problemática del mismo así lo requiere, ya que el crimen ambiental ya no se ajusta a las normas que se encuentran en vigencia

como se tenía pensado, la reevaluación es importante para estar certeros de lo que vamos a hacer a favor del ambiente.

A pesar de que un sector de la población no le da un valor o interés a la naturaleza, se entiende que es un derecho que todos tenemos para exigir la protección a través de las normas establecidas de nuestro marco legal para su conservación; pero el primer punto incierto que surge es con referencia a la misma sociedad. Sabemos que la violación de un derecho lleva a la afectación de un bien jurídico en el aspecto individual, si alguien es sometido a algún agravio o lesión en su persona o patrimonio recurrirá a la protección y a la impartición de justicia; pero para la sociedad es difuso, ya que es incierto a quién le corresponde el bien jurídico que ha sufrido un daño, es decir, no hay un titular en concreto de ese bien que como dijimos anteriormente, es de todos y de nadie.

Quien ha adquirido la conciencia de cuidar su entorno sabe que este mundo es su casa, y la agresión que sufren los ecosistemas y sus integrantes es un daño que arremete contra ellos de la misma manera, y se acentúa el derecho de pedir justicia para salvarlo.

La maestra Carmona Lara, nos explica tres formas de la tutela ambiental, con lo que esta situación se podría ajustar al sistema jurídico positivo de nuestro país y que se establece de la siguiente forma²⁹:

- ✓ Puede ser asignada como interés privado, haciendo recaer sobre ella un bien a título jurídico de propiedad privada.
- ✓ Puede tutelar a la variable natural asignándola como interés público.

²⁹ Cfr. CARMONA Lara, María del Carmen. **Derechos en Relación con el Medio Ambiente**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2001. pág. 22.

- ✓ Puede considerarse que esa variable natural posee una dimensión especial que la hace merecedora de la tutela penal.

Con la primera forma no estamos de acuerdo porque los recursos no tienen que ser limitados y pasar a ser propiedad privada, se convertiría en una medida desesperada a la cuál no se tenga que requerir nunca. En la última de éstas, las instituciones encargadas de proteger el medio ambiente recurren al derecho penal en donde el ministerio público federal es quien auxilia en la persecución del ilícito ambiental, pero el derecho penal no es el órgano conferido con esa responsabilidad directamente, sin embargo, es la que más se aplica y sigue en varios países de Sudamérica y Europa, por lo tanto, se ajusta a nuestro sistema. En la segunda de estas formas, al asignarle un interés público llevan a la aplicación de programas de conservación, aprovechamiento y protección del ambiente.

Ahora bien, lo anterior deriva de que en nuestro sistema jurídico las leyes no están por encima de la CPEUM, por tal razón hay preceptos legales de la misma en donde señala que la propiedad de los espacios naturales son de la nación, tanto en territorio, mar y aire, pero también todos tenemos derecho a un medio ambiente sano.

Esto acarrea diversas situaciones como el hecho de que la Nación, o sea el gobierno de nuestro país, es el encargado de reglamentar la situación ambiental teniendo la capacidad de legislar sobre asuntos directamente relacionados con él, así como determinar su utilidad y manejo, todo esto claro a través de sus secretarías que cumplen con esta función como lo es la SEMARNAT, teniendo como ley marco a la LGEEPA.

Por lo tanto la atribución de un titular para poder exigir el derecho de protección al medio ambiente dependerá también de nosotros, porque si bien el gobierno federal regula las actividades y acciones a favor o contrarias al ambiente, la consagración de un derecho universal como lo es a un medio ambiente adecuado

parte de la cooperación que se practique por parte de la población en todos los sectores de nuestro país, con la misión de conservar y rescatar el entorno natural que es el sitio en donde todos tratamos de convivir en armonía y disfrutarlo en el presente (después de las repercusiones negativas herencia del pasado), acrecentándolo y mejorándolo para el futuro.

2.6. Instrumentos de política ambiental

La pobreza y la falta de interés por la sociedad en general y de los gobiernos, fueron algunos de los motivos por el que se atrasó la protección jurídica del medio ambiente. Como vimos anteriormente, el proceso de evolución de la normatividad ambiental a nivel internacional, se deposita en diferentes órganos administrativos de diversos Estados, ejemplo de ello son los congresos mundiales que se han interesado en el porvenir del planeta y de aquellos seres vivos que la habitan. Se está logrando poco a poco la conciencia de que las causas que se provocaron anteriormente por el hombre, al invadir y usar de más lo que la naturaleza le proporcionaba llegando al grado de situarla en un riesgo y de desaprovecharla, se formaron diversos planes en los que se basa la política ambiental.

En dichas conferencias se trataron diversos temas que han transcurrido en estos últimos años en donde reluce la problemática ambiental que ha ido en aumento, por ejemplo: la pérdida de diversidad biológica, disminución y adelgazamiento de la capa de ozono, pérdidas de bosques tropicales, extinción de especies, ruido, contaminación del aire, erosión de la tierra, alteración de la salud de los habitantes de la tierra, crecimiento demográfico, entre otras; son las causas que repercuten en nuestro ambiente. Debido a los diversos cambios drásticos, fue necesario la creación de nuevas estrategias para la conservación y protección de los recursos naturales, desarrollándose diversas políticas como una alternativa para dar solución a los problemas anteriores.

De las reuniones internacionales, destacan los siguientes conceptos³⁰:

"Todos tenemos derecho a gozar de un ambiente sano", (Reunión de la ONU, sobre Medio Ambiente Humano, 1972, Estocolmo, Suecia).

Surge el concepto de desarrollo sostenible o sustentable y participación social. (Estrategia Mundial para la Conservación por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), 1980).

Se crea el concepto de biodiversidad como estrategia de conservación, y la participación de la sociedad civil (la reunión de Río de Janeiro, 1992).

Estos principios se convierten en las reglas de toda legislación nacional e internacional y del cual se fundamenta la política ambiental, ya que retoma de estas la esencia de lo que se quiere hacer en pro del medio ambiente, en donde la población y el Estado unan esfuerzos por recuperar lo perdido.

La definición de política ambiental de acuerdo a nuestra doctrina, "es el conjunto de acciones y medidas de la política social que el estado despliega para el tratamiento de los problemas ambientales, así como el aprovechamiento y protección del ambiente y los recursos naturales. Los principios claves sirvieron para la definición de la política ambiental, donde los Estados y la comunidad internacional, incluso del país, son el complemento para la conservación del medio ambiente. Así se logra la imposición de normas ambientales, ya sea para crearlas, proponerlas o eludir su gestión y aplicación."³¹

Como parte de esas acciones se forman las siguientes estrategias para combatir la extinción de la naturaleza, y son:

³⁰ Op. Cit. GUTIERREZ Najera. pág.47.

³¹ Op. Cit. BESARES. pps. 54-55.

La creación de áreas naturales protegidas: Como se está perdiendo la riqueza de la flora y fauna que existen en diversos ecosistemas, "fue necesario que se hiciera un uso adecuado y óptimo de los recursos naturales que aún existen para sostener el desarrollo de las áreas silvestres adjudicando una responsabilidad en general; donde se han determinado acciones legales y administrativas para su manejo con el fin de garantizar su permanencia a largo plazo."³² A pesar del trabajo de la SEMARNAT por aumentar las áreas naturales sólo se ha conseguido la permanencia relativa, sin alcanzar los objetivos impuestos en este rubro porque en determinadas zonas del país existen intereses económicos donde son explotadas y sobrepobladas las regiones naturales debido a un mal uso e ineptitud de aplicaciones de las leyes ambientales.

El desarrollo sustentable o sostenido: No es mas que la conservación de los satisfactores naturales del presente para no dejarlas en peligro, con el fin de que las generaciones futuras disfruten de sus beneficios, ya que el abuso excesivo de los elementos de la naturaleza, nos perjudicaría actualmente.

La participación de la ciudadanía: Sin importar si son de carácter civil o privadas pero que de alguna forma coadyuven a contrarrestar el daño provocado al entorno natural, en el que apoyen, promuevan planes o proyectos, realizar diversas actividades, etc; todo lo necesario sin caer en actos que lesionen los intereses en general con tal de evitar resultados perjudiciales al medio ambiente.

La creación de una normatividad o leyes ambientales para la conservación de los recursos naturales, y que a través de instrumentos de orientación y planificación se estimulen para su conservación. Estas leyes no deben de contemplar lagunas para su mejor eficacia y cumplimiento, y en el que no sean contradictorias ante los ideales de la sociedad por ser una garantía que el Estado está obligado a otorgar y de respetar.

³² Ibidem. pps.50-53

Hay que señalar que la política ambiental cuando incluye el concepto de *sustentabilidad* como parte de sus estrategias o programas, se estableció al mismo tiempo las bases para una descentralización ordenada y efectiva para los asuntos ambientales a favor de los gobiernos locales, con el fin de lograr soluciones de acuerdo a las necesidades y demandas de su población.

En México a principios de los años 70's, la política ambiental estaba más centrada en los aspectos de salud pública y dejaba a un lado la preocupación por la planeación urbana y forestal, pero debido a estos pilares en los que se sienta la problemática, se empieza a retomar a principios de esta década las inseguridades ambientales que se habían generado desde años anteriores y que no pierden vigencia en nuestro país.

En 1971, en la Ley Federal para la Prevención y el Control de la Contaminación, aparece la política ambiental como la encargada de regular, prevenir y hacer un uso controlado de la contaminación que se presentaba en esos momentos; también para el mejoramiento, la conservación y restauración del medio ambiente con el carácter de actividades de interés público. Los elementos sociales, políticos y económicos se retoman para lograr una planeación de enfoque integral de carácter nacional, siendo la planeación como parte de los instrumentos de la política ambiental.

De acuerdo a la LGEEPA, en su artículo 15 dispone que "el ejecutivo federal se basará en principios para formular y conducir la política ambiental, así como de la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente", siendo XIX fracciones que contienen los principios que forman parte de la política ambiental, y al que no solamente se debe de someter el ejecutivo federal, de igual forma es para las Entidades Federativas, los Municipios y los particulares. Los instrumentos de política ambiental, está basado en la LGEEPA siendo las siguientes:

1.- La Planeación Ambiental. El artículo 3 de la Ley de Planeación (LP) define como *Plan Nacional de Desarrollo a la ordenación racional y sistemática de acciones de acuerdo al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establezcan. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.*

La administración pública federal es la responsable de llevarla a cabo a través de la LP y el ejecutivo federal será el encargado, cuya obligación es conducir la planeación nacional del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, esta fundamentado en los artículos 25 y 28 de la CPEUM, en donde al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, junto con la participación de los particulares, del sector social y privado, se van a impulsar áreas prioritarias de desarrollo. Se pretende que el Estado y la sociedad se responsabilicen para el costo de aprovechamiento sustentable de los recursos del país; *promover e inducir la inversión e infraestructura del ambiente para la creación de mercados y financiamiento. Con lo anterior se genera un equilibrio económico, social y ambiental, a través de programas específicos y sectoriales para el medio ambiente, pesca, forestal y la regulación de asentamientos humanos. Todo esto es para impulsar y fomentar el desarrollo productivo con el fin de proteger y conservar el medio ambiente.*

2.- El Ordenamiento Ecológico del Territorio. Es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

“El ordenamiento territorial permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, constituyendo el cimiento de la política ecológica.”³³

En la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFEPA) de 1982, por primera vez aparece el ordenamiento ecológico, es considerado base del proceso de planeación para mejorar la productividad y el incremento de nivel de vida de la población.

Este instrumento debe realizarse en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con la participación de los sectores públicos y privados. El programa de Medio Ambiente 1995-2000 lo considera como un mecanismo de prevención y solución de controversias, dado que aporta elementos técnicos y de gestión ambiental para la toma de decisiones en torno al desarrollo nacional, local y regional.

Actualmente, la SEMARNAT trabaja en proyectos cuya intención es de que cada entidad federativa y regiones en condiciones críticas de la nación, cuente con un ordenamiento ecológico del territorio, que sea expedido con fuerza de ley, se le considere como fundamento técnico y respaldo jurídico-económico para iniciar la planeación regional desde una visión integradora y sustentable. Para ello la LGEEPA contempla cuatro modalidades:

- a) General del territorio (artículo 20)
- b) Regional (artículo 20 Bis 2).
- c) Local (artículo 20 Bis 4).
- d) Marino (artículo 20 Bis 6).

3.- Los Instrumentos Económicos. Los principios “el que contamina paga” y “el desarrollo sustentable”, repercuten en la normatividad de nuestro país para la

³³ www.medioambienteonline.com. 30/julio/2004. 22:30 hrs.

regulación de los problemas ambientales, siendo el origen de dichos instrumentos, que son mecanismos normativos y *administrativos por las que las personas asumen beneficios y costos ambientales generados por su actividad económica (comerciales, industriales y de servicios), incentivándolos para que cuiden el ambiente.*

Al legislarse la materia ambiental se estableció que la Federación, los Estados y el Distrito Federal (DF) de acuerdo a su esfera de competencia serán los encargados de los instrumentos económicos para su regulación y aplicación, cuyo objetivo es que las personas se vean beneficiadas por dar cumplimiento a las normas ambientales, y con esto se lleven a cabo los intereses colectivos que existen en el país *para cumplir con la política ambiental establecida.*

Estos mecanismos preservarán el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente; *de acuerdo al artículo 22 de la LGEEPA, son:*

a) Fiscales: referente a los estímulos fiscales, los cuales no tendrán efectos recaudatorios, *siempre y cuando estén dirigidos a los principios de la política ambiental y a las actividades que realicen los particulares causando beneficios o sean extremadamente cuidadosos.*

b) Financieros: son los créditos, las fianzas, seguros de responsabilidad civil, los fondos y fideicomisos; para lograr un financiamiento de programas, proyectos estudios e investigaciones científicas tecnológicas.

c) De mercado: son las concesiones, autorizaciones, licencias, y permisos otorgados a los particulares correspondientes a los diversos contaminantes o que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, de construcción en áreas naturales protegidas o zonas donde la preservación y protección son relevantes. Las prerrogativas que se deriven son transferibles, no gravables, quedan sujetas al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

4.- La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos. Se tienen que manejar acciones relacionadas entre si para la planeación de asentamientos de la población que cada vez es mayor (sobrepoblación), de manera que no afecten los recursos naturales para lograr la preservación y protección del ambiente, cuyo fin es el de llegar a tener un desarrollo urbano sustentable, ya que suelen invadir zonas de áreas naturales en las que por falta de viviendas levantan sus construcciones modificando y poniendo en riesgo la flora y fauna que habita en ciertas zonas.

5.- La Evaluación de Impacto Ambiental. En este procedimiento la SEMARNAT otorga una autorización para aquellos que desean realizar obras o actividades sujetas a condición de la secretaria para no perjudicar el medio ambiente o los ecosistemas donde se establezcan, para que sus actuaciones no causen en exceso efectos negativos. En caso de presentarse algún nuevo proyecto a realizar se presentará un estudio de riesgo con carácter de preventivo aunado a este procedimiento.

6.- La Norma Oficial Mexicana (NOM'S) en Materia Ambiental. Son las que van a esclarecer las lagunas o deficiencias de la legislación ambiental o que no contemplen algún tema en específico para la protección del medio ambiente. Las NOM'S son de un contenido mas claro, explicativo y que ayuda a desarrollar la regulación del objeto interesado y de adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental. La LGEEPA en el artículo 36 dispone lo siguiente:

“Las Normas Oficiales Mexicanas garantizan la sustentabilidad de las actividades económicas realizadas por las personas morales o físicas en materia ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y estas a su vez tienen que especificar su ámbito de validez, vigencia y gradualidad para su aplicación. Por lo tanto se constituyen en ordenamientos jurídicos administrativos auxiliares en la administración de justicia ambiental emitidas por la SEMARNAT.”

La regulación jurídica para la expedición y modificación de las NOM'S ambientales se definirá en la Ley Federal sobre de Metrología y Normalización (LFMN). Estas son de carácter obligatorio, tendrán una vigencia en su ámbito de validez y gradualidad en su aplicación.

7.- La Autorregulación y Auditorías Ambientales. La primera se manifiesta en lograr mejores diligencias por parte de las empresas, productoras u organizaciones empresariales en las que de forma voluntaria llevarán a cabo procesos de autorregulación ambiental conforme a la legislación de la materia, siempre en beneficio de la naturaleza. Las auditorías consistirán en una revisión de los particulares en el lugar donde llevan a cabo sus operaciones (las instalaciones, procesos, almacenamientos, transporte, seguridad, entre otros), en donde se detallará a través de un dictamen los grados de contaminación y de riesgo, si se está ante el cumplimiento de la normatividad ambiental, si está sujeta a los parámetros internacionales, si son correctas las operaciones e ingeniería que son a utilizar, y que en caso de presentarse algunas anomalías se implanten medidas de prevención o correctivas para la guarda de la naturaleza.

8.- Investigación y Educación Ecológicos. Ante los problemas suscitadas en nuestra nación que dañan al medio ambiente, es necesario contar con personal capacitado para una correcta investigación y enseñanza ante la pérdida del ambiente (en el área técnica y científica ante todo). La SEMARNAT en colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP), fomentarán el aliciente para impulsar a los niños y jóvenes a través de proyectos, planes y programas en el rescate de su entorno natural.

De igual forma realizará en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS) la capacitación y adiestramiento del personal que labore en las empresas para proteger el ambiente. Así mismo los tres órganos de gobierno podrán llevar a cabo convenios con institutos de educación superior, de

investigación, sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia, para llevar a cabo lo anteriormente descrito.

Por lo antes expuesto, los instrumentos de la política ambiental serán un medio de garantía para la obtención de un desarrollo sustentable en nuestro país. Se encargarán de hacer un buen uso de los recursos naturales en general para que no se vean afectadas las futuras generaciones, a pesar de que en algunos casos no es posible llevar a cabo dichos instrumentos ante la inmortal corrupción por parte de los empresarios hacia los servidores públicos.

2.7. Gestión ambiental

Al hablar de la gestión ambiental implica el mejoramiento de una calidad de vida por medio de los cuerpos administrativos, debido a su función que les corresponde por ser los órganos encargados de la administración pública federal, y ser competentes para la custodia y salvaguarda de los recursos naturales y/o del medio ambiente, cuyo fin es el desarrollo sostenible para las próximas generaciones quienes serán los herederos de tal legado natural.

La palabra gestión cuyo significado general es llevar a cabo ciertos trámites permitidos para la realización de determinados asuntos. En la aplicación ambiental es "el conjunto de actividades humanas cuyo objeto es el ordenamiento del ambiente. La gestión está conformada por la política, el derecho y la administración ambiental."³⁴

Tales actividades se refieren a la conservación, protección, uso, el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y del medio ambiente en general. Lo que conlleva a la conservación de especies amenazadas, el aprovechamiento cinérgico y piscícola, la ordenación forestal, la gestión industrial y doméstica. La gestión ambiental implica aprovechar al máximo los recursos de

³⁴ Op. Cit. QUINTANA. pág. 81-88.

manera racional, protegiéndola por medio de las leyes para su conservación. Por tal motivo la gestión ambiental se encuentra regulada por diferentes legislaciones (dependiendo del tipo de sistema de gobierno que impere en un Estado), es sobre todo una función pública o una incorporación a la función del Estado.

Como fuente de la gestión ambiental es adecuado decir que su origen es en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH) en 1972, se planea y especifica que para la conservación y preservación de la naturaleza de cada país tomarán conciencia ante las consecuencias que se estaban generando, éstas de diversa índole como se vio anteriormente; "Por lo que fue necesario regular por medio de sus organismos locales y nacionales de acuerdo a su jurisdicción, incluyendo a los civiles en general, a la elaboración de normas que estén encaminadas a la protección del medio ambiente, flora y fauna y demás elementos que forman parte de nuestro entorno; para lograr el desarrollo sustentable de los recursos naturales, y a través de las medidas que implantara cada Estado serían responsables de su patrimonio natural con la creación de normas para la ordenación del ambiente y su administración."³⁵

Por tal motivo la gestión ambiental se ve encaminada hacia el Estado, y éste a su vez se fijaría dentro del ámbito administrativo, esto por el grado de responsabilidad y compromiso que comparten, formándose una organización descentralizada. La descentralización es el poder que tiene el Estado para delegar funciones administrativas a ciertos organismos que él cree conveniente para llevar a cabo la función pública, y que en adelante se detallará.

Las acciones del Estado se van a manifestar a través de la conducta humana, por medio de la función pública encaminada a la creación de la legislación ambiental, que sería en nuestra materia independientemente de las demás, donde el Estado y la sociedad civil o privada se unen para lograr un mejor aprovechamiento sustentable,

³⁵ Cfr. BRAÑES Ballesteros, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. 2da Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.pps. 117-121.

sus funciones son de manera recíproca compartiendo diversas actividades para llevar a cabo la normatividad.

Para llevar a cabo la gestión ambiental es necesario que ésta se determine por una organización de sistemas entre las que comprende: la centralización y descentralización; la sectorización y transectorización, y por último la participación social. .

En México tenemos un sistema de gobierno federal, y que de acuerdo al artículo 40 de la CPEUM, dispone "...está compuesta por Estados libres y soberanos respecto a su régimen interior, y que al estar unidos se integra una federación". En pocas palabras, los ciudadanos somos los que elegimos a nuestros gobernantes debido a la complejidad de asuntos públicos, elegimos a los que creemos convenientes y capaces de manejar la política del país por lo que el pueblo vota a través de su elección o sufragio popular, haciéndolo partícipe al decidir quiénes serán sus representantes para tomar decisiones, crear nuevas leyes con el fin de proteger sus intereses y en todo tipo de gestión pública que se presente en determinado territorio de la República Mexicana.

El principio de la descentralización de funciones de cada organismo público (sobre todo de aquellos que dependen del poder ejecutivo), día a día se vuelve más descentralizados. Al tener el país un gobierno federal por tener una Constitución Federal que funge como pilar de todo el orden jurídico, tenemos que los gobiernos de los Estados se rigen por sus propias leyes cuya limitativa es solamente la aplicación de éstas dentro de su marco territorial, sin dejar de estar subordinadas a nuestra carta magna, además de poseer recursos financieros propios e intervenir en el largo trayecto de reformas constitucionales por medio de sus representantes en el senado de la república, y que por disposición expresa de la misma Constitución se van delegando las funciones públicas a los gobiernos estatales, y de estos a su vez a los Municipios.

De acuerdo a lo anterior la descentralización es la transferencia de atribuciones (políticas), funciones (administrativas) y recursos, tomando como punto de partida desde el gobierno federal al gobierno estatal y municipal, incluyendo también, a los organismos del sector privado y social. En nuestra materia se pretende que con la gestión pública la población participe de manera totalitaria en asuntos ambientales y con la ayuda de la Federación, promover el desarrollo regional, tener buenos servicios públicos, reducir costos administrativos y tomar decisiones donde más se presenten los conflictos en el país.

Existe la gestión ambiental de manera centralizada o unitaria cuando en los ordenamientos jurídicos (tipo de gobierno) prevalece en toda la extensión de su territorio, y no en determinadas partes geográficas del mismo, ya que su estructura es centralizada. Existen instancias políticas-administrativas (regiones, provincias, departamentos, etc), por lo que al incorporarse la gestión ambiental a la estructura del Estado cae en lo que es la descentralización, ya que las naciones que tienen este problema, por así decirlo, la descentralización de la gestión ambiental no puede consolidarse en un sistema cuyas características son centralizadoras. A comparación de México, que cada Estado es libre y soberano y cada uno con su propio ordenamiento.

Respecto al sistema de sectorización, es característica de la administración pública que se divide en sectores definidos, básicamente sobre elementos naturales individuales y no en su totalidad. Hemos visto que el ambiente es todo lo que hace posible que exista y se desarrollen los seres vivos. Por esto la citada gestión debe ser totalitaria o de manera conjunta para que se labore una estructura jurídico-administrativa. De aquí se desprende la transectorización, ya que es la naturaleza de la gestión ambiental por no estar dentro de un sector o un subsector del área jurídico-administrativa del Estado, teniendo como deber el de establecerse o ubicar al conjunto de los elementos ambientales, tomando en consideración todos los procesos que integran su interacción.

Con ayuda de la participación social (público o privado), se completa la naturaleza de la gestión ambiental, en donde a través de los tres niveles de gobierno que rige en México, debe de existir una estrecha relación y coordinación de intereses mutuos para lograr la protección del medio ambiente. Es una función que debe compartirse, y que se manifiesta en los artículos 40 y 41 de la CPEUM, así como en los preceptos estipulados en la LGEEPA.

2.8. Órganos encargados de la protección al medio ambiente

Los órganos de la administración pública federal dependen directamente del poder ejecutivo, y su misión es la atención de realizar las tareas necesarias para subsanar los intereses públicos con base en su formación normativa y la planificación o creación de programas que de estos se origina.

Los diferentes órganos que conforman la administración pública federal se integran por diferentes secretarías, que son las que proveen servicios públicos para satisfacer las demandas de necesidades de la sociedad, auxiliando al ejecutivo federal en las diversas actividades del Estado.

Los mencionados órganos son de carácter centralizado: la presidencia de la república y las secretarías de Estado por ser dependientes del poder ejecutivo; los organismos descentralizados o también llamados órganos de la administración pública paraestatal que son las empresas de participación estatal, y los organismos desconcentrados que en nuestra materia es la PROFEPA. El despacho de los negocios, responsabilidades y labores de índole administrativa serán de las secretarías de Estado en razón de su competencia.

Sobre los órganos encargados de la protección al ambiente presentan aspectos novedosos por la necesidad de atender el reciente incremento de la problemática en materia ambiental, lo mismo ocurre con la sociedad a pesar de verse envuelta en una amplia gama de avances sofisticados, ha reconocido que como

estrategia para la conservación del planeta lo mejor es trabajar aunadamente con los órganos de la administración pública federal.

La conciliación y la armonía del hombre con su entorno no sólo ya depende de crear conciencia con la planeación como estrategia, ha sido necesaria la participación de estos órganos por medio de la aplicación de sus acciones en el ámbito administrativo, penal y civil.

Originalmente o en un principio la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creada en mayo de 1992, tenía como unidades administrativas para el despacho de su asuntos en materia ambiental al JNE, realizando trabajos de investigación y a la PROFEPA, que se encargaba de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental y en su caso sancionar a quien omitiera hacerlo.

Antes de que cumpliera un año, por decreto del 28 de diciembre publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de ese mismo año, "la SEDESOL fué reformada, dando nacimiento a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); por lo que a partir de esta se presentaron mas dependencias. A nivel federal tenemos las siguientes"³⁶.

a) El Consejo de Salubridad General tiene facultades de crear medidas para tratar el problema de la contaminación ambiental y a su vez dirigir la protección del medio ambiente. Su fundamento se encuentra en el artículo 73, fracción XVI, de nuestra carta magna.

b) La Comisión de Ecología y Medio Ambiente que está en el H. Congreso de la Unión en la cámara de diputados, y en la cámara de senadores se encuentra la Comisión de Medio Ambiente; tienen una estrecha relación de cooperativismo con la finalidad de cubrir los objetivos de dichas comisiones. Trabajan para la elaboración

³⁶ Op. Cit. CARMONA. pps.71-74.

de leyes enfocadas a los recursos naturales, siendo claro ejemplo de ello, los recursos energéticos, recursos hidráulicos, bosques y marina.

c) En materia penal tenemos a la Procuraduría General de la Republica (PGR), la cual cuenta con una fiscalía especial para los delitos ambientales y que se encuentran regulados en el Código Penal Federal (CPF).

En cuanto a los Estados de la Federación están las siguientes:

1.- Los congresos locales se apoyan de una comisión de ecología o medio ambiente, las cámaras de diputados locales realizan anteproyectos de leyes estatales en materia ambiental.

2.- Los gobiernos de los Estados dentro de su formación y organización de sus ejecutivos estatales, suelen dividirse en secretarías, subsecretarías, direcciones, departamento, etc., dependiendo de su estructura sin perder su esencia.

De acuerdo al Municipio:

1) El presidente municipal por medio de sus direcciones municipales de ecología y de otras instituciones, se ocupan de los problemas ambientales en los municipios.

2) En los ayuntamientos existe la figura del regidor ecológico y servirá de enlace entre la autoridad municipal ambiental de los diversos niveles y la población en general del Municipio.

Es menester mencionar que al haberse dado una descentralización de poderes, en especial a partir del poder ejecutivo, se van desencadenando las atribuciones. Con esto se pretende llevar a cabo una equidad del mismo donde no todo permanezca dentro de una institución. Conforme se va dando alguna

problemática, cada organismo en cuestión dentro de su esfera de competencia jurídica se encargará del problema a tratar. Ninguno puede sobrepasar a la otra, basta con que se tenga contemplada algún programa de cooperación entre dependencias para la ayuda del mismo. Ahora que si se trabaja en forma independiente o distinta por razón de su competencia y normatividad tienen que respetar el ordenamiento que les ha sido conferido.

2.8.1. Secretaría del medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT)

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), esta secretaría se creó con el fin de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, aunado con los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Cuando se cambió la Ley de la Administración Pública Federal (LAPF), el 30 de noviembre del año 2000, se originó la SEMARNAT. Con esta nueva secretaría se pretende hacer una gestión de forma funcional donde se permita impulsar una política nacional de protección ambiental y dar las respuestas ante la expectativa nacional para proteger los recursos naturales y en la que se logre incidir en las causas de contaminación, de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala en el artículo 32-Bis la competencia de esta secretaría para conocer y resolver los asuntos que en materia ambiental se refiere, trabajando sobre los lineamientos que se desglosan en la referida ley.

La SEMARNAT se ha mantenido actualmente bajo una política ambiental, la cual es proponer constantemente planes y proyectos en favor del ambiente. Esto se deriva de la problemática en la que se encuentra nuestro medio, ya que por ser un concepto demasiado amplio y sin límites, es necesario la participación de las tres comisiones de gobierno que están enfocadas al desarrollo social y humano, del

orden y respeto, así como las de crecimiento con calidad; debiendo introducir dentro de sus agendas de trabajo *la lucha por la preservación de la naturaleza.*

Dentro de la materia de política ambiental de este órgano del gobierno federal, *están las siguientes:*

1. Dirigir la planeación y programación en la materia, incluyendo a sus órganos desconcentrados de conformidad con la legislación aplicable (LGEEPA) y con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el presidente de la república.

2. Establecer las medidas para el cumplimiento eficaz de las disposiciones referentes a *la planeación del desarrollo nacional y de descentralización, actuando dentro del marco jurídico de su competencia.*

3. Proponer al presidente de la república las políticas y sanciones que requieran la instrumentación de los programas sectoriales a su cargo, lo que trae consigo su coordinación con este programa, los regionales, los especiales y los institucionales de la secretaría y de sus órganos adscritos a ella.

4. Expedir NOM'S, dando cuenta al H. Congreso de la Unión una vez abierto el período de sesiones ordinarias, *del estado que guarda todo lo referente a la materia.*

5. Conferir las atribuciones que fueren necesarias para el cumplimiento de los asuntos de su competencia, así como establecer las bases y lineamientos generales a que deben sujetarse *las unidades administrativas de la propia secretaría para el otorgamiento de concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y licencias en materia ambiental.*

Por lo tanto la SEMARNAT es una dependencia del gobierno cuyo propósito fundamental, es constituir una política de Estado para la protección ambiental y

revertir las tendencias del deterioro ecológico, estableciendo las bases para un desarrollo sustentable en el país. Busca proteger los recursos naturales a nivel nacional y saber quiénes son los responsables de las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad. La secretaría "busca la estrecha relación en todos los aspectos de la sociedad y de la función pública a manera de hacerlos partícipes para el cuidado de su medio ambiente."³⁷ Dentro de los objetivos fundamentales de la SEMARNAT son:

1.- El desarrollo social y humano:

- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.
- Detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.

2.- El crecimiento con calidad:

- Asegurar la incorporación de la variable ambiental como política de Estado en las actividades de la vida nacional (gobierno, empresas, sociedad).
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales (incluyendo la eficiencia en el uso del agua y la energía).
- Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.
- Fomentar el desarrollo, la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.
- Incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.
- Desarrollar y fomentar la investigación aplicada para apoyar las actividades del sector.
- Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

³⁷ www.semarnat.gob.mx. 10/agosto/2004. 14:50 hrs.

- Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.
- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograra el uso sustentable del agua.

3.- De orden y respeto:

- Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en material ambiental.
- Asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.

A) Principales actividades de la SEMARNAT:

- Formular, conducir y evaluar la política nacional de medio ambiente y recursos naturales.
- Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.
- Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- Crear mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.
- Detener y revertir el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Asegurar la integridad y operabilidad a los componentes de la política ambiental en un marco de mejora institucional.
- Administra racionalmente los recursos asignados al sector.

B) Órganos desconcentrados de la SEMARNAT:

Comisión Nacional del Agua (CNA)

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO)

Instituto Nacional de Ecología (INE)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

C) Órganos descentralizados de la SEMARNAT:

Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)

D) Secretarías de estado que actúan de manera solidaria con la SEMARNAT:

Presidencia de la República

Secretaría de Economía

Secretaría de Energía

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Secretaría de Turismo

Secretaría de Educación Pública (SEP)

Secretaría de Salud.

E) Administración pública paraestatal y órganos desconcentrados

Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)

Comisión Federal de Electricidad (CFE)

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE)

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI)

Instituto Nacional de la Pesca

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)

F) Organismos internacionales:

Centro de Información sobre Calidad del Aire EUA-México (CICA)

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Programa Frontera XXI México-EUA

Unión Mundial para la Naturaleza

G) Otros sitios de cooperación para la SEMARNAT:

Calidad del aire en el Valle de México (SIMA)

Centro INNOVA para el desarrollo sustentable (ECOEficiencia)

Centro de calidad ambiental (Instituto Tecnológico de Monterrey)

Conservación de la Comunidad de Carnívoros del occidente.

Conservación de la Vida Salvaje en México

Conservación de humedales en México (DUMAC)

Directorio de Expertos en Bioseguridad

Energía renovable y agricultura sostenible (Centro Nacional para la Tecnología Apropiaada)

Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C

Información técnica y directorios relacionados con la agricultura

Manejo integrado de los recursos costeros (Universidad de Quintana Roo, México)

Naturalia (Asociación para la conservación de los ecosistemas mexicanos)

Programa Universitario de Medio Ambiente (PUMA)

Protección de flora y fauna "La primavera" (Jalisco, México)

Pronatura, Península de Yucatán

Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal

Servicio de Información para la Gestión Ambiental en el Estado de México

Servicio de Información para la Gestión Ambiental en el estado de Hidalgo

Servicio de Información para la Gestión Ambiental de Patzcuaro, Mich

Actualmente el titular de esta secretaria es el Ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez, quien durante la exposición del Programa Operativo Anual 2004, manifestó la lealtad que se le debe de tener a México, otorgando todo los instrumentos e ideas que se necesita para alcanzar las metas propuestas para este año, alentando a que no existan ya más aislamientos sectoriales. Por lo que las expectativas del 2004 al 2006 son las siguientes:

- Acrecentar la cobertura del servicio de agua potable a 1.2 millones de habitantes en 2004 y la cobertura de saneamiento básico o alcantarillado en igual número de habitantes.

- Incorporar a ocho áreas naturales protegidas en 2004, tres en 2005 y cuatro en 2006.

- Integrar a 500 empresas al programa de Auditoria Ambiental.

- Realizar ocho operaciones para detener la tala ilegal, acompañados con programas alternativos de sustentabilidad.

- Fortalecer el sistema para la conservación de la vida silvestre.

Ante tales circunstancias, es necesario que las dependencias federales, locales y municipales estén conscientes con los principios que contempla la

secretaría como apoyo técnico y práctico en la aplicación de las estrategias para llevar a cabo los planes que se están generando dentro de la misma, y no dejar que una u otra institución tenga la carga de trabajo. Es de vital importancia que las agendas laborales en cuestión ambiental, no se dejen a la deriva por el simple hecho de tener una mentalidad de baja apreciación por parte de los funcionarios públicos, por ser un tema en el que la sociedad hace caso omiso ante la degradación de su entorno.

2.8.2. Procuraduría federal de protección al ambiente (PROFEPA)

Esta institución se integra como un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, con el objetivo primario de coadyuvar en el esfuerzo que representa la protección y conservación del medio ambiente en nuestro país.

El 4 de junio de 1992 se reformó parte del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (RISEDESOL), la cual dio origen a la PROFEPA como órgano desconcentrado de la mencionada secretaría "actualmente forma parte de la SEMARNAT, teniendo autonomía técnica y operativa."³⁸ Es una de las principales instituciones sobre la cual se apoya la SEMARNAT para llevar a cabo los ordenamientos contemplados en las leyes ambientales para el beneficio de la sociedad, tratando de llevar un equilibrio entre la relación humano y medio ambiente con el propósito de proteger a los recursos naturales; así como el de vigilar el uso adecuado al cual se les destinará sin alterar la esencia de nuestro ambiente, por lo que la PROFEPA es de carácter jurisdiccional administrativo.

El maestro García Saavedra, nos dice acerca de que esta institución "cuenta con facultades de control y atención a las demandas ciudadanas sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la administración pública federal...."³⁹

³⁸ Op. Cit. GARCIA, pág.96.

³⁹ Idem.

Hoy en día la PROFEPA ha incrementado sus atribuciones para estimular y vigilar el cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales, que por propuesta de los diferentes órganos que conforman la administración pública federal, son establecidos por nuestro gobierno federal. La vía que emplea como medio para acatar las disposiciones en materia ambiental, es la vía administrativa llevada a cabo por la institución y ser de su competencia de manera exclusiva y sistemática en la materia ambiental; algunos autores comparan esto con la tendencia de otros países en los que prevalecen los mecanismos de carácter judicial.

Uno de los mayores problemas que tuvo la administración del doctor Ernesto Zedillo, fue la dispersión de las funciones sobre la inspección y vigilancia que existían para los recursos naturales, se tomó la decisión de conferir estas funciones a la PROFEPA. Desafortunadamente al inicio, los recursos tanto humanos, materiales y económicos fueron escasos, por lo que el rezago en el cumplimiento de sus labores fue impotente para abarcar la gran demanda que existía por regular las condiciones graves que se encontraban en el medio ambiente y sus recursos, por lo que emprendió un ambicioso programa de desarrollo institucional y que se conserva vigente en la actualidad.

Esto dió inicio a que la exigencia en los programas que son practicados por la PROFEPA, fueran más efectivos para el desarrollo de la normatividad, tales como:

- * Metas de Calidad Ambiental.
- * Límite de emisiones y descargas de residuos peligrosos y
- * Condiciones técnicas para un buen desempeño ambiental.

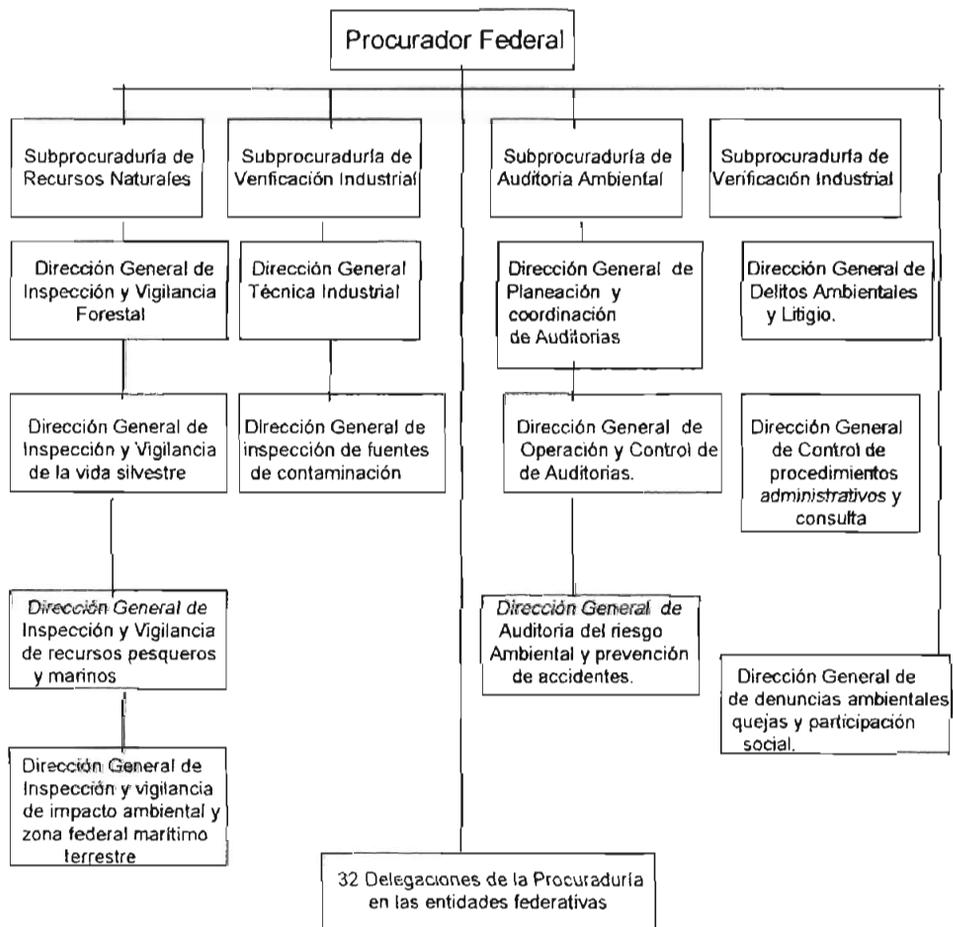
En el aspecto externo de la institución trata de estimular a todas las personas, cualquiera que sea su condición, para el cumplimiento de la normatividad ambiental. Es un propósito relevante de la PROFEPA junto con el Gobierno, consolidando y ampliando el estado de derecho. Es necesario la cooperatividad de los grupos sociales que se preocupan por su medio ambiente, proporcionando información

veras para que auxilien en la vigilancia del ambiente, así como la de influirles los conocimientos necesarios para evitar la destrucción del entorno llevando a cabo el cumplimiento de la legislación ambiental

Uno de los objetivos primordiales de la PROFEPA, es que el ámbito social cumpla también con la normatividad de forma consciente y de hecho espontánea, por lo que la institución constantemente busca ampliar los espacios en los que la población participe, teniendo el acceso inmediato a la información ambiental, teniendo cerca a las autoridades para recurrir a ellas en caso necesario y así poder avanzar a niveles de cumplimiento para tener una extensa cobertura de autoridades ambientales que se relacionan con el medio ambiente.

Por lo consiguiente tiene que evitar la decadencia de los recursos naturales del país, al igual que las dependencias del gobierno, busca alternativas para revertir los procesos del deterioro ambiental. Con esto garantiza a la sociedad en general impartir la justicia ambiental de la manera más eficaz, pronta y expedita en los momentos oportunos y críticos en que se encuentren la flora y fauna del país.

Al hacer efectiva la ley ambiental, se propone mantener la justicia ambiental para aquellos casos en los que se estén causando problemas al medio ambiente. Se tiene que motivar a la sociedad civil para que una esfuerzos con la Federación, los Estados y Municipios para salvaguardar la naturaleza bajo los principios de equidad y justicia, de esta manera estamos ayudando a mantener nuestro patrimonio natural para el aprovechamiento de los futuros mexicanos. Hoy en día la construcción interna de la PROFEPA queda de la siguiente forma:



2.8.3. Instituto nacional de ecología (INE)

El INE es otro de los órganos desconcentrados de la SEMARNAT, dicho instituto le sirve de apoyo para lograr los puntos estratégicos y objetivos de la misma. Su principal funcionamiento es "la de recabar información científica y técnica en relación a los conflictos ambientales y la capacitación de recursos humanos, es el

medio de información para la sociedad, apoya en la toma de decisiones, impulsa la protección ambiental y promueve el uso sustentable de los recursos naturales.⁴⁰

Es un organismo público que está a la vanguardia en la realización de la investigación ambiental aplicada, en la que desarrolla y promueve proyectos de cooperación científica para solucionar y contribuir a solucionar los grandes problemas ambientales de México, bajo el influjo de las ideas de conservación y restauración del medio ambiente, por lo que el INE tiene facultades de carácter normativo.

El marco jurídico que reglamenta al INE está en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales RISEMARNAT, expedida por el presidente de la república Vicente Fox Quesada, publicada en el DOF el 21 de enero del 2003; dispuesto en el capítulo décimo, artículo 110 y siguientes, y que se menciona de una manera breve su participación dentro de la SEMARNAT:

- Brindar apoyo técnico y científico; coordinar, promover, desarrollar a las unidades administrativas de la secretaria para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, en los siguientes temas:

- Establecer una estrecha relación entre las demás secretarías competentes

- Todo lo relacionado con la política general en materia de prevención y control de la contaminación y manejo de materiales y residuos peligrosos, y evaluación de riesgos ecotoxicológicos;

- Sobre estudios de ordenamiento ecológico del territorio y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

⁴⁰ www.ine.gob.mx. 12/agosto/2004. 18:52 hrs.

- Contribuir al diseño de instrumentos de política ambiental y de aprovechamiento de recursos naturales,

- La conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, de especies y ecosistemas prioritarios, así como de las especies migratorias;

- Establecer, en coordinación con la Dirección General de Estadística e Información Ambiental, y la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, los mecanismos para garantizar el acceso del público a los resultados de la investigación ambiental; etc.

Para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, el INE cuenta con las siguientes unidades administrativas, cada una con atribuciones diversas (art. 111 RISEMARNAT):

- 1.- Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas,
- 2.- Dirección General de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global;
- 3.- Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental;
- 4.- Dirección General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental;
- 5.- Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos y Enlace Institucional, y
- 6.- Unidad Ejecutiva de Administración.

EL INE cuenta con el Centro Documental (INE-SEMARNAT), tiene un extenso acervo especializado en materia ecológica y colecciones sobre temas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales. Esto facilita las necesidades de información del equipo de investigadores del INE y de los funcionarios de la SEMARNAT, al mismo tiempo es fuente recurrente de información para profesionales en trabajos de titulación y rubros de especialización en temáticas que inciden en

problemas ambientales, como punto clave para el desarrollo de la sociedad en un contexto global, y es considerado como uno de los mejores acervos especializados en la materia del país.

Hay que recalcar que el INE es uno de los más completos centros de investigación-documentación de la problemática ambiental que reina en México, no hay que dejar a solas a las dependencias del poder ejecutivo para levantar las estadísticas en las que se plasman la destrucción de la naturaleza, ya que es obligación de todos el no dejarla desamparada cumpliendo con las normas expuestas por el INE y demás instituciones.

2.8.4. Órganos de carácter civil

A la naturaleza siempre se le consideró como materia prima para la fuente de trabajo en las industrias. En ese tiempo los industriales pensaban que eran recursos naturales inagotables ya que los adquirían sin ningún costo resultando muy baratos (quién iba a responder y defender a la naturaleza por el hecho de tomarla por así convenir a sus interés monetarios), tomando en cuenta que no existía legislación alguna para su protección. Al ir creciendo la población y sus efectos generados, los científicos empezaron a realizar diversas investigaciones llegando a la conclusión de que con el paso del tiempo este planeta no sería vasto para una enorme población que cada día iba en aumento, y cuando la tierra llegara a su término de capacidad para la renovación de los recursos naturales, sería el fin de la humanidad; todo porque las sociedades industriales eran y son la máxima amenaza.

En el siglo XVIII surgen los grupos ambientalistas, ante la negativa de los poderosos industriales por el daño que estaban ocasionando al medio ambiente. Los efectos que causaban las industrias y el crecimiento científico-tecnológico que se había generado, provocó en la población una conciencia ambiental originada por las consecuencias que se estaban presentando, por ejemplo: los efectos secundarios de las guerras pasadas, las desigualdades de géneros, injusticias sociales, los sistemas

de gobierno demasiado totalitarios, la violación de los derechos humanos, la explotación y el alerta del fin de los recursos naturales; la aparición de diversas enfermedades, la explosión demográfica, etc.

Esto fue el motivo de que se uniera la sociedad civil interesados en la protección y salvaguarda por su medio natural. Las repercusiones que ocasionaban las funciones empresariales al no existir una regulación especial o de medidas de seguridad sobre la contaminación y destrucción del ambiente como resultado de sus actividades, optaron por formar pequeños grupos ambientalistas de manera organizada sin recibir el apoyo económico de partidos políticos, del sector privado y del Estado para defender el patrimonio natural, naciendo el movimiento ambientalista.

Durante la conferencia de Estocolmo, se abren los caminos para los organismos no gubernamentales ambientalistas, también así se les denomina a los diversos grupos ambientales no lucrativos dentro de este tipo de sistema; ya que anteriormente tuvieron una participación limitada cuyo papel era ser observadores dentro de la ONU.

Con lo anterior, muchas de estos grupos comienzan a participar en los foros de medio ambiente celebrados por la ONU, pero ahora como miembros con voz y voto de las delegaciones oficiales de los países participantes. La ONU, en el artículo 71 de su carta reconoce el estatus consultivo de determinados organismos no gubernamentales ambientalistas, otorgándole al Consejo Económico y Social (ECOSOC), la facultad de celebrar consultas con estos organismos para la ocupación de asuntos de la competencia de dicho consejo; el cual podría ser excluido si se allegaran de pruebas que comprometiera al gobierno de hacer presión sobre un organismo, ya sea a través de medios financieros, a obligarla hacer actos en contra de sus ideales u objetivos, o aprovechándose del estatuto para votar a favor de un Estado miembro de la organización que fuera a violar los principios.

Las sociedades ambientalistas buscan alternativas y diversos medios de conservación de los recursos naturales para lograr un medio ambiente sano. En México durante los años ochentas, se inició con la defensa de las áreas naturales del país, lo mismo sucedía en toda América Latina; con la idea del desarrollo del aprovechamiento sustentable se incorporan los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales con el fin de aprovechar adecuadamente los recursos naturales.

En esta década los organismos ambientalistas, fueron desarrollándose y multiplicándose añadiendo a sus reivindicaciones la democracia, la justicia y la equidad social, el equilibrio regional, el respeto a la diversidad de las etnias, la tenencia y usos del suelo, la sustentabilidad ecológica, manifestada teóricamente y en la práctica. En algunos casos, los grupos ambientalistas también se unieron a las luchas urbano populares, de campesinos y de pescadores, por los motivos expuestos anteriormente. Es una gran transición que sufre el país, porque empiezan a unirse con mayor fuerza, formándose diversas instituciones sin fines de lucro.

Finalmente los ambientalistas empiezan a denunciar los problemas ambientales, las múltiples incompetencias de los gobiernos y de las industrias contaminantes, a través de los medios de comunicación; los agravios causados a las poblaciones y ecosistemas originados por las diversas acciones humanas carecían de una conciencia ambiental, pero esto no era nada del otro mundo, pues se carecía de leyes dedicadas a la protección de los recursos naturales, ya que el legislador atendía sólo las cuestiones de salud en la población pero no otorgaba protección jurídica al medio ambiente. Con la creación de la LGEEPA (1988) y de oficinas gubernamentales de gestión ambiental, los grupos ambientalistas lograron tener espacios de participación pública al haberse creado consejos consultivos y grupos de trabajo organizados por el gobierno, teniendo así la oportunidad de desarrollarse en diversos proyectos.

Los empresarios al ver que estos grupos cada día se desarrollaban y se extendían en todo el mundo, adquirieron el compromiso de disminuir los problemas ambientales dependiendo de su actividad para el cuidado de la naturaleza, aportando apoyos financieros para investigaciones o proyectos ambientales o transformando y adaptando diversos sistemas de producción para cumplir con la normatividad ambiental. En los 90's empieza a haber una estrecha relación entre industrias y los grupos ambientalistas, sin la necesidad de que mediara el gobierno; no sin antes mencionar los que siguen aún sin hacer conciencia de lo que acontece a nuestro planeta.

Estos organismos son independientes de tendencias políticas e ideológicas tradicionales: no son religiosos, no son partidistas, no son de la izquierda o de la derecha; pero hay excepciones de aquellos partidos políticos escudados por la palabra ambientalista, con lo cual se suscitaron numerosas interpretaciones y hasta contradicciones tanto al interior de los grupos como en la visión que tenían hacia el exterior.

El hecho de haber presentado denuncias, demandas, fotografías, noticias por diversos medios informativos y presentación de videos en donde se ve a un mudo devastado por los logros del hombre; se logró sensibilizar a la opinión pública y popularizar las cuestiones ambientalistas entre la sociedad. El gobierno fortaleció sus aparatos de control empezando con los medios de comunicación, con las autoridades ambientales, infiltrados gubernamentales y de grupos ambientalistas creados exprofeso para distorsionar las reivindicaciones reales del movimiento, de esta manera logró el gobierno el ocultamiento de los análisis más profundos, reduciéndolos a discursos amarillistas pero vacíos de contenido y perspectivas disminuyéndolos a proposiciones sobre los espacios verdes, los múltiples beneficios de la bicicleta, el ahorro del agua y energía, el no tirar basura o bajar el consumo de combustibles y uso del automóvil.

Estos grupos de carácter civil son sólo algunos de los que forman parte de una gran lista que han traspasado las fronteras, integrados por diversas personas donde no importa la edad, sexo, creencias, culturas, posiciones económicas o educativas, basta con el compromiso de ser los vigilantes del medio ambiente. Así tenemos a:

Greenpeace Internacional – Greenpeace México. Es una organización internacional independiente y apolítica dedicada a la protección del medio ambiente por medios pacíficos. Greenpeace es en la actualidad uno de los más importantes grupos ambientalistas a nivel mundial. Esta organización depende de donativos por parte de la sociedad para llevar a cabo campañas donde no medie la violencia física o verbal, cuyo fin es proteger nuestro planeta, formada por personas de 158 países, sin importar las diferencias que existan entre estos.

Naturalia, A.C. Asociación dedicada a la conservación de los ecosistemas, plantas y animales silvestres de México, particularmente aquellos que se encuentran en peligro de extinción.

La Unión de Grupos Ambientalistas, I. A. P. fue creada en agosto de 1993 como acuerdo de diferentes asociaciones civiles que trabajan a favor del medio ambiente. Su objetivo primordial es proporcionar a la comunidad orientación social con el propósito de velar por la conservación, rehabilitación y mejoramiento del ambiente; promover iniciativas, hacer gestiones ante instituciones del sector público y privado, así como difundir y formar conciencia para detener y revertir el proceso de deterioro del medio ambiente en el territorio nacional.

Pero a pesar de todo, estos grupos se comprometen con la naturaleza, cada uno defendiendo diferentes causas pero hacia la misma vía, recibiendo apoyo de aquellos que desean ser parte de un determinado organismo a nivel nacional o internacional; lo que empezó por denunciar todo lo acontecido a la naturaleza en la actualidad, participan en el planteamiento de soluciones y propuestas.

Hemos visto que la participación conjunta de las autoridades con la sociedad implica una fortalecida labor en la protección del ambiente, aunque la misión de las autoridades es constante en cumplir por completo con sus objetivos, no se está exento de establecer de forma universal los principios que acreditan nuestro ambiente adecuado al que todos tenemos acceso y goce.

CAPITULO III

LA LEGISLACIÓN QUE RIGE EL DERECHO AMBIENTAL Y SU PROCEDIMIENTO

Cada día la naturaleza produce lo suficiente para nuestras necesidades. Si cada uno tomase lo que le fuera necesario, no habría pobreza en el mundo y nadie moriría de hambre.

Mohandas Karamchand Gandhi

3.1. Preceptos constitucionales en materia ambiental

El marco legal de nuestro país contempla la institución del derecho ambiental, por tal razón es imperante exponer los preceptos que desde la CPEUM se dan para su nacimiento y legalidad. Es lógico afirmar que cuenta con un procedimiento, medios de defensa y toda aquella característica jurídica que lo hacen reconocer como un derecho público y obligatorio, pero además retomamos los compromisos y programas que se adquirieron durante la presente administración junto con todas las autoridades ambientales.

La CPEUM es la ley suprema de toda la nación y por ende no hay precepto jurídico que tenga más valor que ella, a excepción de los tratados internacionales que asumen en un momento dado un valor semejante, sin dejar de darle un carácter de primario y preferente a nuestra carta magna.

De ella nace todo orden normativo que conforma el sistema jurídico, social y económico de nuestro país, razón por la que es la fuente formal y de mayor importancia en el derecho. En nuestra ley suprema encontramos las garantías y derechos que como habitantes y parte integrante del Estado somos, incluyendo a los extranjeros con sus respectivos parámetros.

Es indispensable reflexionar sobre el fundamento y disposiciones que la CPEUM hace a la protección jurídica del ambiente, en referencia a los elementos que la componen y los efectos que desde antaño y hoy en día se producen.

El problema en que se sitúa dicha protección jurídica del ambiente es que los preceptos están dispersos a pesar de encontrar el fundamento constitucional para su existencia, motivo por el que a continuación se hará mención de ellos. En los términos de su redacción extraemos la parte que nos interesa, pues se interrelacionan con otros derechos fundamentales de los gobernados.

Artículo 3 Constitucional .- Todo individuo tiene derecho a la educación. El Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Fracción II.- ***El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.***

El interés entre el Estado y los individuos ha coincidido en que la educación tiene un papel muy importante en la conservación del ambiente, en temas anteriores mencionamos que la cultura que sufre un atraso (principalmente en México), ha creado una influencia negativa dándole un valor casi nulo a nuestros recursos.

En los primeros años de educación y de vida del sujeto aprende sus principios y valores morales, para interactuar a favor de la sociedad y por consiguiente, también desarrolla sus facultades y habilidades físicas e intelectuales con el afán de hacer el bien, nace entonces en el sujeto una conciencia que le permitirá apreciar las maravillas que tiene la naturaleza y le ayudará a estimar y evaluar los resultados que los actos propios o ajenos, se produzcan en contra del ambiente que lo rodea.

Algunos autores, como Sánchez Gómez explica, "lo esencial radica en el sentido nacional que debe dársele a la educación para la atención de los diversos problemas públicos y para el aprovechamiento de los recursos naturales, pero también pueden ser financieros, humanos o simplemente materiales. Dentro de dichos planes y programas de estudio ocupa un lugar elemental, la educación ambiental y sobre el conocimiento de sus normas jurídicas, para ir formando una

conciencia entre los educandos que venga a fortalecer el espíritu ambientalista de los mexicanos.⁴¹

Artículo 4 Constitucional

Párrafo cuarto.-Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Párrafo quinto.-Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

No hay ninguna polémica al decir que la salud se relaciona con el medio ambiente, la salubridad es un derecho que tenemos todos, sin embargo, la mayoría de las enfermedades respiratorias tienen su origen en la contaminación del aire. Es cierto que este párrafo se inclina más hacia el ámbito administrativo en el que a nadie se le debe de negar el servicio de atención médica, pero es tan común el envenenamiento del aire que acarrea un sin número de enfermedades que ataca sobre todo a la niñez y a la gente de la tercera edad.

Por lo tanto no existe impedimento para que la interpretación del párrafo quinto se refiera al derecho de un ambiente sin contaminación, tal caso lo corrobora el tratadista García Saavedra que menciona en una de sus obras, "con la inclusión del derecho a la protección a la salud en el texto constitucional, algunos autores señalaron, que este derecho se traduce en el derecho del gobernado a disfrutar de un ambiente sano, entendiéndose este, no solo como el derecho a tener salud, sin que el medio ambiente que lo rodee exista sin contaminación"⁴²

⁴¹ Op. Cit. SÁNCHEZ, pág. 18.

⁴² Op. Cit. GARCIA, pág. 102.

Por lo tanto se sigue fortaleciendo la idea que en materia de derecho no basta, ni es adecuado que las normas se enfoquen a la prevención o a la sanción de un daño, también es necesario su restauración o reparación.

El párrafo quinto fue una adición publicada en el DOF el 28 de Junio de 1999, esto como necesidad de regular la situación tan grave en la que se encuentra la sociedad en su relación con el medio ambiente, en donde se aprecia que la normatividad de la materia ambiental y administrativa son las encargadas de regular esta situación, que a lo largo de los años no ha logrado que subsista el elemento ambiental en cualquiera de sus formas sobre el interés económico.

Artículo 25 Constitucional

Párrafo Primero.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

En el primer párrafo encontramos el fundamento del impulso empresarial, que sin ser difícil de imaginar es una de las bases económicas del país más importante, sin embargo, estas empresas llevan a cabo actividades que son consideradas de riesgo, por lo que dichas actividades deben estar sujetas a las medidas necesarias

que dicte la normatividad ambiental para responder a las demandas del interés público y la población en general, como condición, las industrias deben realizar sus actividades sin afectar a los recursos naturales y ayudar a conservar o cuidar el medio ambiente sin importar su carácter público o privado.

En el párrafo sexto nuevamente encontramos la condición en que se sujetan los sectores privados o públicos de carácter empresarial a las normas de interés público que son veladas por el Estado. Las labores de una empresa dan apoyo a la economía del país como ya mencionamos, pero también representan fuentes de trabajo para mucha gente. Si una empresa tiene actividades que pueden poner en riesgo el medio ambiente, deben de tener más cuidado si emplean los recursos naturales para llevar a cabo su productividad; con lo que este precepto da el fundamento en caso de tener que ordenar el cierre de empresas contaminantes, la reubicación de las mismas cuando estén afectando a centros de población o al medio ambiente, y en su caso, poner en práctica los programas de contingencia.

Artículo 27 Constitucional

Párrafo Primero.-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.

Párrafo Tercero.-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.

En su primer párrafo especifica que la propiedad original de todos los bienes naturales son de la Nación, claro, éstos tienen un destino social, es decir, se atribuye la propiedad privada a los particulares que emplearán su dedicación a un uso o utilidad que otorgue un beneficio equitativo, que traerá el equilibrio social y económico que tanto requiere el país, por lo que se dará el mejoramiento en las condiciones vida de la población, y por ende influenciará en las condiciones ambientales y naturales que tiene el país.

En su tercer párrafo nos explica que el titular de los bienes naturales es la Nación, no sólo es para atribuir los bienes, su calidad de propietario no pierde su vigencia, ya que por necesidades de interés público podrá sujetar y limitar a la propiedad privada para cumplir con modalidades que se requieren en beneficio social por medio de la figura de la expropiación.

Otro punto también importante de este párrafo es que la Nación regulará el aprovechamiento de los elementos naturales cuando éstos están en posibilidad de pasar a ser propiedad privada, y con la reforma del 10 de agosto de 1987, el artículo 27 expuso el deber del Estado por proteger y restaurar el equilibrio ecológico, con lo que el único aspecto en materia ambiental que se manejaba era el de conservación y que con esta adicción se cerró un círculo más completo y reforzado para dar

lineamientos que nos permitieran proteger más adecuadamente el medio ambiente.

Artículo 73 Constitucional.- El congreso tiene facultad:

Fracción XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

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

Fracción XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

El combate que se mantiene actualmente en referencia a los múltiples males que afectan a la población y sobre todo a la juventud, con los altos índices que se tienen por la adquisición de algún vicio nocivo en la salud, es el tema en que se centra la fracción XVI del artículo 73, otorgando facultades al H. Congreso de la Unión para legislar en el país todo sobre la salubridad de la población, se radica en esta fracción que la ruindad abarca el alcoholismo, tabaquismo y la drogadicción, también el ataque al medio ambiente y sus recursos, porque de ellos se obtiene una serie de elementos que son de beneficio para la salud del hombre.

En la base 4a, de este precepto encontramos la regulación que se pretende hacer sobre la contaminación, que se incorpora a esta fracción desde 1971, con diversos programas que en algunos de los casos funcionaron bien por lo menos en

algún tiempo y en otros casos no, sin embargo, las medidas tanto políticas y administrativas continúan en busca de un sistema que sea eficiente a la protección de la salud, desde el punto de vista de control de la contaminación.

En la fracción XXIX en su apartado G, encontramos que se delimita la competencia de la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección, de preservación y restauración al ambiente.

Artículo 123 Constitucional. - Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a ley.

Fracción XIII. - *Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.*

Nos referimos a este precepto porque como se desprende de su misma lectura, la capacitación de los trabajadores es indispensable por seguridad propia y del lugar en donde se labora en un sentido interno, sobre todo en el caso de las empresas o industrias en las cuales el manejo de químicos, o materiales altamente peligrosos es común; la competencia y facultad que adquiera el trabajador para manejar los resultados de lo que puede costar un error, puede marcar la diferencia entre un acontecimiento catastrófico en la naturaleza o su salvación.

En la CPEUM encontramos los fundamentos para la creación de la normatividad ambiental, que han tratado de dar atención a las demandas de la población, es verdad, las demandas crecen y los recursos se agotan a pesar de poner en marcha variadas iniciativas para salvarlo, y estamos seguros que en la

aplicación concreta y correcta de estos preceptos se tiene la primera vía a seguir para respetar los derechos y garantías de los ciudadanos que están depositados en la Carta Magna, no dejando de ajustarlos en virtud de nuevas exigencias y situaciones complejas en que se encuentra el ambiente.

3.2. Leyes enfocadas a la conservación y protección del medio ambiente

Durante varios sexenios la conservación y protección del medio ambiente fue un tema secundario que no tenía el interés que actualmente lo respalda en México y en todo el mundo, es cierto que a partir de la administración del Licenciado Luis Echeverría se dió el primer paso para la creación de diversas leyes con el objetivo de combatir en primer lugar la contaminación ambiental, que en el año de 1971, era ya preocupante.

Actualmente los instrumentos jurídicos (leyes) se han estructurado de tal forma que se ha buscado superponer su permanencia ante los intereses de particulares razón por la que al desarrollar el presente tema, no sólo haremos referencia al objeto de cada una de las leyes, también abarcaremos el contenido de las mismas con el fin de que queden claros sus aspectos de competencia y alcances que cada una tiene en el medio ambiente.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Después de la vigencia de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en la administración del Licenciado Miguel de la Madrid se decreta la LGEEPA, entrando en vigor el primero de marzo de 1988 considerada por muchos como la primera ley marco por distinguirse en sus pretensiones de regular todo el medio ambiente, en su artículo 1º establece que es un ordenamiento público y de interés social, enfocada al derecho de cada persona para tener un medio ambiente adecuado, la preservación y protección al medio ambiente y la biodiversidad que lo integra, el aprovechamiento sustentable para la cual aporta las

bases de dicha misión (instrumentos de política ambiental), la prevención de la contaminación de todos los recursos, establecer las atribuciones de competencias, tomar las medidas de control y seguridad, así como incitar a la participación de las personas para la conservación y rescate del medio ambiente.

El contenido de la ley se divide en seis títulos, integrados por seis capítulos. Dentro de los objetivos de la ley está: la distribución de competencias y la coordinación que se necesita entre ellas para la regulación de la materia ambiental, las bases para la aplicación correcta de la política ambiental y los instrumentos de esta última para trabajar junto con el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración está a cargo del ejecutivo federal.

Se enfoca a la protección de la áreas naturales estableciendo las bases para su correcta administración y su vigilancia, teniendo siempre en cuenta las zonas que requieren de acciones para recuperarse o en su caso dar continuidad a las que se encuentran en restauración, ya que en buena medida depende el cuidado de la flora y fauna silvestre.

El aprovechamiento racional del agua es una prioridad, por lo que las concesiones de su uso dependerá solamente del criterio de la autoridad, así como del suelo, ya que estos forman parte de los recursos no renovables, en las NOM'S encontramos también bases para su protección y para poder evaluar el impacto que éstos sufran.

Se atribuye a la SEMARNAT la misión de realizar los estudios necesarios para adquirir la información necesaria sobre la problemática ambiental, tratando de combatir entre muchos los desastres por causa de la contaminación, la del agua por medio de autorizaciones y permisos para su uso; a diferencia de la contaminación y degradación del suelo que se previene con planes para realizar sistemas de limpias y con esto minimizar el impacto que este sufre, por lo que las acciones llevadas a regular las actividades altamente riesgosas por el uso necesario de sustancias

químicas, lleva a la obligación de la recolección, transporte, almacenamiento y destrucción de los materiales o residuos peligrosos.

Además controla la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual, que de acuerdo a las NOM'S se fijará los límites para este tipo de contaminación. Teniendo en cuenta una significativa importancia, la participación de la población que coadyuvará con la autoridad es una incentivo de la SEMARNAT, a través del acceso que tiene todo individuo a la información de la problemática ambiental.

Podemos conocer en parte general el procedimiento administrativo que se lleva para alcanzar la protección del ambiente, ya sea por medio de un procedimiento especial como es el de inspección y vigilancia para verificar el apto cumplimiento de la ley marco, o un procedimiento sumario en el que no cabe duda que existe un caso inminente de peligro a la existencia del medio ambiente a pesar de contemplar las medidas de seguridad para evitarlo, por lo que la autoridad está facultada y preparada para atribuir la sanción correspondiente al caso que lo amerite, desde luego otorgando a los sujetos responsables, la facultad de impugnar la resolución de la autoridad que consideren injusta por medio del recurso de revisión.

Tomando en cuenta que los delitos están contemplados ya en el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), sólo queda la atención a la denuncia popular, que es otra forma de ayudar a la labor de la autoridad, así como demostrar el interés que tenemos por conservar nuestro derecho a un medio ambiente adecuado, y porque no quede impune ningún agravio que se cometa a la naturaleza y del cual nosotros tengamos conocimiento.

LEY FORESTAL (LF).

La LF fué publicada el 22 de diciembre de 1992, reformada en 1996. Se especifica su objeto y labor de gran relevancia en la protección de los bosques, en su

artículo primero encontramos que es una ley de observancia general, es decir, tiene valor en todo el territorio nacional, siendo de orden público e interés social, ya que no sólo pone en marcha las medidas para el uso, aprovechamiento y producción de los recursos forestales de nuestro país, sino además fomenta su conservación y protección con el fin de ser una vía más por la que se propicie el desarrollo sustentable en México.

La LF se integra por cuatro capítulos, en cuyo contenido se despliegan todas las tendencias que se enfocan a la conservación y el sano aprovechamiento de los recursos, encontramos como una de sus labores principales la correcta aplicación de las políticas forestales que se retoman de la LGEEPA, y los conceptos que se manejan para entender y comprender los programas y las actividades que se ponen en marcha para combatir los peligros y riesgos en que constantemente se encuentran los bosques, de esta forma encontramos que a la SEMARNAT se le atribuye la aplicación de esta ley, por consiguiente, es la autoridad que a través de sus órganos desconcentrados pondrá en marcha el cumplimiento de esta ley.

Nuevamente la participación social tiene un papel importante, ya que uno de los enemigos más depredadores de los bosques son los incendios que en su mayoría son provocados por la irresponsabilidad de la gente. Fomenta el conocimiento como forma de combatir la ignorancia, que es la que origina las acciones en perjuicio de los bosques, aunado a la tala inmoderada que es una prioridad de la autoridad por controlar el transporte, almacenamiento y transformación de la materias primas, por lo que se debe de cumplir con ciertas condiciones por parte de las empresas que requieren para sus actividades el uso de la madera.

El procedimiento que lleva a cabo la SEMARNAT, como visitas de inspección y verificación del cumplimiento de esta ley, es un procedimiento que será conforme a las formalidades de la LGEEPA. Toma medidas de seguridad para evitar la pérdida de zonas forestales, el aseguramiento precautorio de los recursos y materias primas, la clausura temporal, parcial o definitiva de las actividades de las empresas que no

hayan acatado las disposiciones de esta ley y que hayan dañado la biodiversidad y los recursos. Hay que tomar en cuenta que el único delito que contemplaba fue derogado con la reforma de 1996 y sólo contempla la imposición de infracciones y sanciones.

LEY GENERAL DE SALUD (LGS)

Esta ley reglamenta el artículo 4º constitucional, sobre el derecho que toda persona tiene a la salud, establece las bases y modalidades que todo ciudadano tiene para gozar del acceso a los servicios de salud en todo el territorio nacional, ya que como las leyes anteriores es también de orden público y de interés social. Sin duda la calidad de vida, el bienestar físico y mental, actitudes responsables y de cooperación, así como la enseñanza y la investigación son los principios para que la población se encuentre en mejores condiciones de vida, en armonía con su medio ambiente.

Esta ley posee un contenido muy amplio, se forma de dieciocho títulos, en donde el desarrollo por una salud plena es la misión de la federación en todo el país, considerando que dentro del artículo 4º constitucional se establece el derecho a la salud, y para que esto sea posible, influye la existencia a nuestro alrededor de un medio ambiente adecuado.

Se da un lugar importante a la protección de la salud y designa qué áreas son competentes en la salubridad general y quiénes son sus autoridades, por lo que se establece el Sistema Nacional de Salud a nivel federal, local y municipal, y la distribución de competencias, delimitando las atribuciones de los poderes ejecutivos de las entidades federativas dando nacimiento al Consejo Nacional de Salubridad.

La coordinación con otras instituciones, presenta ciertos límites en las investigaciones permitiendo sancionar a quien los abuse o sobrepase, tomando en cuenta que el permiso para tales investigaciones se realiza a través de un procedimiento jurídico, el beneficio es que las facultades de las diversas instituciones

de salud, que por medio de la planeación interna, produzca la información necesaria sobre el Sistema Nacional de Salud con fines de estadística y trabajo con las otras instituciones.

Una más de las metas del sistema, consiste en poner en práctica los aspectos de promoción a la salud por medio de programas de educación, y como punto importante señala la competencia que deben tener las autoridades sanitarias ante los riesgos que se corren por las desfavorables condiciones ambientales que se encuentran a nuestro alrededor.

El interés por las diversas enfermedades y accidentes se tiene como principio la prevención. Es competencia del sector salud el poner en alerta a la población en caso de las enfermedades que son trasmisibles y/o cuando se presenten epidemias, así como detectar y tratar enfermedades que puedan ser mortales.

Con el nacimiento del Consejo Nacional contra las Adicciones, se desprenden diversos programas para combatir diversos vicios que han causado daños irreparables a la salud, por tal motivo se ponen en practica programas contra el tabaquismo (el cual fue necesario incluso cancelar la propaganda de este producto por televisión), contra el abuso de bebidas alcohólicas, contra la fármaco dependencia, y todo aquello que ponga en riesgo la salud de manera individual o colectiva.

La expedición de normas técnicas ha permitido llevar a cabo la elaboración de una serie de facultades para las instituciones de salud, pretendiendo llevar el control sanitario como medida de seguridad y sancionar a los que no cumplan los requisitos del mismo, abarcando los alimentos y bebidas alcohólicas o de otra presentación. En el caso de los medicamentos, numerando los diversos estupefacientes que se sujetan a las condiciones que impone esta ley, la prohibición de sustancias psicotrópicas estableciendo las reglas de qué tipo de establecimientos están capacitados para la fabricación y manejo de medicamentos, productos de perfumería

y de belleza, los productos de aseo, que cumplan con condiciones de biodegradabilidad, plaguicidas y fertilizantes y cualquier otro producto que se considere tóxico; en caso de que la producción de alguno de estos productos provenga del extranjero se verificará que se cumpla con los lineamientos que exige la ley.

En cuanto al manejo de cadáveres, todas las diligencias y de control le competen a las instituciones de salud, por lo que las decisiones están investidas también de un carácter de responsabilidad, discreción y ética, sujetas a las disposiciones que marca la ley.

Por último, se clasifican las medidas de seguridad y las reglas a seguir en caso de que así se requiera en el procedimiento, cuáles son las sanciones por contravenir las disposiciones de esta ley, otorgando el recurso de inconformidad al particular si no está de acuerdo con la sanción impuesta por la autoridad, además de manejar la prescripción para la extinción de cualquier obligación siendo ésta de 5 años, además de contemplar los delitos punibles en que se puede exigir la responsabilidad de uno o varios sujetos.

LEY DE AGUAS NACIONALES (LAN)

Esta ley fué publicada el día primero de diciembre de 1992, de observancia general en todo el territorio nacional al contener disposiciones de orden público e interés social. Su misión es regular la explotación, uso y conservación del agua permaneciendo la calidad de ésta si se encuentra en la superficie o en el subsuelo. se compone de diez títulos y 124 artículos.

Algo importante de señalar, es el manejo de diferentes terminologías y vocablos para comprender aún mejor el sentido y objeto de la misma, delimita la competencia y atribuciones del ejecutivo y del titular de la comisión, teniendo como primer punto de trabajo la coordinación y concertación para la elaboración de

programas en beneficio del agua como recurso no renovable, así como de brindar a la Comisión Nacional del Agua la competencia para promover su aprovechamiento.

El uso y aprovechamiento estará bajo el régimen de propiedad nacional, por lo que *su explotación será libre y de interés público, por tal razón la concesión para su uso, al igual que las anteriores, será por medio de un procedimiento con reglas a seguir que nos llevarán a adquirir derechos y obligaciones.*

Por lo anterior, queda a consideración de la autoridad, si es necesario, restringir su uso y retirar las concesiones otorgadas siempre que las actividades que se necesitan desarrollar con el vital líquido, se señalen la clase de personas a las que se les puede otorgar o no dichos permisos de uso.

Otra de las metas es la batalla que libra la autoridad por conservar la calidad del agua, constantemente pone en marcha acciones y medidas para crear en la población la idea de que *el este líquido tiene un límite, y que conforme pasa el tiempo es más difícil cumplir con las demandas de la creciente población, ya que la escasez del agua es cada vez mayor.*

Por último, la autoridad consigna toda actividad que cause un daño por explotación, uso o aprovechamiento del agua, otorgando a los particulares un recurso administrativo para inconformarse con la determinación de la autoridad al adjudicar una responsabilidad por infringir algún precepto de esta ley.

LEY FEDERAL DE CAZA (LFC)

El día cinco de enero de 1952 se publicó esta ley, actualmente consta de 40 artículos. Su misión es orientar y (difícilmente) garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre, que desde luego se refiere a los que se encuentran fuera del alcance del potencial del hombre que se apropia de ellos y les atribuye la calidad de objetos de comercialización, con lo que acelera su extinción de la faz de la tierra.

Nos proporciona la definición de lo que debemos entender por fauna silvestre, trayendo consigo la atribución de la propiedad de dicha fauna a favor de la Nación, por medio de la proporción de alimentos para las especies protegidas y demás acciones como conservación, protección y control de las mismas.

Además se le atribuye al ejecutivo, las facultades para declarar las zonas que serán consideradas como refugios para la preservación de las especies, de igual forma establecer los lineamientos que se deben seguir para poder declarar una zona como coto de caza, se debe tener un permiso especificando el interesado el tipo de arma y calibre que utilizará, prohibiéndole el uso de venenos y cualquier otro tipo de armas no especificadas en la ley, considerando delitos o faltas a toda aquella acción u omisión que se causara a dicha ley, por reforma en octubre de 1996 los delitos fueron ubicados en el CPDF.

LEY DE MINERÍA (LM)

Se publicó en el DOF el día veintidós de diciembre de 1975, se compone por siete capítulos y 59 artículos. Este precepto legal es reglamentario del artículo 27 constitucional, por lo que es de orden público e interés social teniendo observancia general en todo el país.

En el Consejo de Recursos Minerales se abordan definiciones en la materia y las excepciones a los que deberán ser regulados por otras leyes, como el petróleo, los carburos de hidrógeno y sustancias contenidas en aguas subterráneas; las actividades de explotación de los minerales será regulada por la autoridad y especificará las personas que pueden realizar estas labores.

Las permisos serán otorgados por la autoridad, y por ende los concesionarios deberán sujetarse a las condiciones y disposiciones generales de la industria minera, dicha actividad deberá de procurar la protección y el cuidado al medio ambiente, en caso contrario, la concesión será retirada.

La autoridad regulará todo lo referente al control e inventario de las zonas que serán dispuestas para la labor en la materia, por lo que se llevará a cabo el procedimiento de inspección para aplicar las sanciones administrativas que correspondan por contravenir las disposiciones de esta ley, estableciendo el recurso que tienen los particulares al no estar de acuerdo con las resoluciones de la autoridad. Hay que destacar que la ley minera no contempla delito alguno.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (LGAH)

El día veintiséis de mayo de 1976 apareció publicada en el DOF, se compone de nueve capítulos y de 60 artículos, donde el orden de los asentamientos se planteó como coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el propósito de vivificar y apoyar, el mejoramiento y crecimiento de los centros de población de todo el territorio nacional, en donde el Estado será el encargado de determinar los destinos y las reservas de los predios y toda área destinada para el uso y habitación de la población.

De esta ley se desprenden conceptos que manifiestan la idea de la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente en los centros de población, adquiriendo un destino de utilidad pública; los Estados y Municipios están reconocidos como competentes para ejercer las atribuciones correspondientes en cuanto a la planeación de ordenamiento y desarrollo urbano.

Uno de los retos más importantes que regula esta ley es el del crecimiento demográfico y geográfico, uno de los planes de trabajo que estipula es regular las acciones de los diferentes niveles de gobierno, enfocadas a establecer reservas territoriales de desarrollo urbano, por lo que la participación de la población tiene un papel importante, ya que crea la conciencia sobre preservación y riesgos en los centros de población y fomenta el mejoramiento del desarrollo urbano.

LEY FEDERAL DEL MAR (LFM)

Esta ley fue publicada el ocho de enero de 1986 en el DOF, consta solamente de dos títulos, nueve capítulos y 65 artículos, siendo reglamentaria del artículo 27 constitucional refiriéndose a las zonas marinas de nuestro país, por tal motivo es de jurisdicción federal ejerciendo derechos de soberanía, con carácter de orden público.

Clasifica la zonas marinas mexicanas, en donde la Nación se atribuye su propiedad, derechos y competencia sobre las mismas, establece la reciprocidad que puede llegar a presentarse en el uso de los mares nacionales por embarcaciones extranjeras.

A pesar de lo anterior la construcción de instalaciones y cualquier otra clase de estructura será exclusiva de la Nación, de igual forma establece los principios que deben ser seguidos por quien se dedique a la explotación de los recursos marinos y de cualquiera que sea la actividad a desempeñar, incluyendo las de investigación.

Para la protección de este recurso se apoya en preceptos de otras leyes, como la LGEEPA y la LGS, pero por sí sola establece los límites en el espacio aéreo y subsuelo con la finalidad de exigir los derechos por violaciones que pueda producirse por desacato de embarcaciones extranjeras, señalando que el ejecutivo tiene la facultad de establecer los deberes y derechos que sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental se tienen para evitar su sobreexplotación.

LEY FEDERAL DE METROLOGIA Y NORMALIZACION (LFMN)

Esta ley se publicó en el DOF, el primero de julio de 1992; se compone de seis títulos y 127 artículos. Establece que será de aplicación para toda la República Mexicana, pues toda disposición que emana de ella es de orden público y de interés social, razón que su vigilancia corresponde al ejecutivo de la federación.

Regula dos aspectos importantes: la metrología que establece el sistemas general de unidades de medidas, en el que precisa los conceptos sobre metrologia, y sobre los requisitos que deberán de contener todos los instrumentos que son fabricados para emplearlos en la medición de diversos patrones de distintas actividades de nuestro país.

En lo concerniente a la normalización, es muy importante en la materia ambiental, ya que emanan disposiciones que son de naturaleza administrativa regulando diferentes cuestiones, incluso lagunas existentes en leyes o reglamentos, por lo tanto, se han podido fortalecer a través de las NOMS situaciones relacionadas con el manejo de materiales y residuos peligrosos, aguas residuales, de contaminación, y toda aquel acontecimiento que tenga por objetivo favorecer el medio ambiente.

En la LGEEPA, las NOM'S impulsaron un carácter para mejorar las disposiciones de la legislación ambiental en lo general y de aquellas normas que en un principio recibían el nombre de técnicas ecológicas. Actualmente contempla ordenanzas jurídicas en referencia a las NOM'S y cómo debe de ser su observancia sobre la acreditación y certificación de las mismas a través del procedimiento administrativo, su verificación y vigilancia para su cumplimiento, así como los incentivos y sanciones por su observancia u omisión; contempla el recurso administrativo que el particular puede emplear para el caso de inconformidad por las sanciones derivadas de la autoridad competente, destacando que esta ley en ninguno de sus artículos contempla la comisión de delito alguno.

Hasta este momento hemos estudiado las leyes que consideramos son de mayor relevancia en cuanto a la función que desempeñan, pero esto no quiere decir que las demás leyes ambientales no sean importantes, sino que se trabajó en los aspectos más destacables.

Ya no es difícil entender la sectorización en que se encontraba estática la protección del ambiente, ha quedado rebasada por nuevas formas de trabajo, "hoy el derecho ambiental es considerado como el proceso integrado y sistemático de las leyes que inciden directa o indirectamente en el ambiente"⁴³, es así como la función administrativa y ambiental regulan las situaciones que así lo requieren, con los límites y alcances de las mismas leyes, es una perspectiva del eficiente ámbito jurídico que todos queremos sin pretender violar u omitir ningún derecho o garantía constitucional, ya que la opulencia de los recursos naturales es una misión difícil de concretar, al menos la legislación ambiental tiene el objetivo de dilatarlos en pro de la existencia como antes ya se justificó.

3.3. Competencias en la esfera jurídica del derecho ambiental

Los problemas ambientales han rebasado los lineamientos estipulados en la Nación. Ha ido inclusive abarcando todo el territorio nacional sin respeto alguno para la autonomía restrictiva de los gobiernos existentes en el país marcadas por la Constitución Federal.

La formación del gobierno de México está bajo la denominación de república, cuyas características es la de ser representativa, democrática y federal, descrita en la CPEUM en el artículo 40, por voluntad de los ciudadanos mexicanos, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida en los principios de esta ley fundamental, por lo que nuestra Nación está conformada por treinta y un Estados y un DF.

Al principio la constitución no otorgaba grandes facultades de la materia en comento, hemos visto anteriormente que todo estaba relacionado con la federalización; "en relación con la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación; a la prevención y control de la contaminación ambiental desde la perspectiva de la salud humana, y al cuidado del medio ambiente frente al

⁴³ Op. Cit. GUTIERREZ Najera. pág. 133.

uso de los recursos productivos por los sectores social y privado, como es obvio, esta facultades permitían, hasta 1987, que el congreso de la unión expidiera a su vez leyes sobre tales materias, como parte de sus facultades implícitas.⁴⁴

En dicho ordenamiento tenemos las facultades y competencias para cada orden de gobierno: federales, locales o estatales y los municipales. Así mismo dispone la forma de organización para cada uno de ellos. En el caso de los Estados, cada uno dispondrá de su propia constitución, un gobernador para su representación lo que sería un poder ejecutivo local y de mayor jerarquía dentro de los límites jurisdiccionales y territoriales sin exceder sus poderes ante los demás órganos estatales, facultados para expedir sus propias leyes, reglamentos, ordenamientos, etc. Estos tendrán bajo su demarcación a los municipios, los cuales también tendrán sus propias leyes, aunque la mayoría que habita estas demarcaciones son pueblos indígenas que se sujetarán a las legislaciones estatales y federales en vigencia, pero amparados por la constitución. Ambas formas de gobierno no deben ir más allá de lo dispuesto por la ley fundamental del país.

Las facultades para la creación de las leyes ambientales, ya sea derivados por actividades o los efectos secundarios que puedan acarrear, son por parte del H. Congreso de la Unión, las ubicamos en el artículo 73 constitucional basados en el artículo 27 de la citada carta, ya comentada con anterioridad.

Para comprender lo anterior, en la fracción XXIX del artículo mencionado de 1987, el H. Congreso de la Unión, aprueba y publica en el DOF el 28 de enero de 1988⁴⁵, la LGEEPA. En su artículo primero, fracción VII, menciona la participación del gobierno federal, estatal y municipal en la materia ambiental, y en su capítulo II del título primero determina las facultades de cada gobierno.

⁴⁴ Op. Cit. BRAÑES, pág.91

⁴⁵ GONZALEZ Márquez, José Juan. *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. UAM Azcapotzalco, México, 1999. pps. 97-98.

En 1996 sufre reformas, incluyendo a la distribución de competencias de esta materia, en la que fija el ámbito para actuar de cada gobierno, en base al principio del artículo 124 constitucional. Estas competencias se basarán en:

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La distribución de competencias en materia ambiental, lo encontramos en el artículo 4 de la LGEEPA, estableciendo que la Federación, los Estados, Municipios con sus respectivas atribuciones, serán ejercidas en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente aunado con la distribución de competencias que establezca la LGEEPA y leyes conexas, donde reparte atribuciones en lo siguiente:

- ✓ Preservación del equilibrio ecológico
- ✓ Restauración del equilibrio ecológico
- ✓ Protección al medio ambiente

a) Facultades ambientales de la Federación

La Federación a través de la SEMARNAT, podrá firmar acuerdos o convenios de coordinación con el objeto de que los Estados y el DF realicen determinadas funciones. De la misma forma realizarán los Estados convenios de coordinación con sus respectivos Municipios, no sin antes, debiendo estar conforme la Federación de conformidad con el artículo 11 de la LGEEPA, sobre los siguientes:

- 1.- Áreas naturales protegidas de competencia federal,
- 2.- Control de los residuos peligrosos de baja peligrosidad,
- 3.- Contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles jurisdicción federal;

- 4.- Acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
- 5.- La protección, preservación y restauración de los recursos naturales, de la flora y fauna silvestre, y control de su aprovechamiento sustentable.
- 6.- La realización de acciones operativas para cumplir con los lineamientos de la LGEEPA y vigilar su cumplimiento.

En el artículo 5 de la LGEEPA están dispuestas las facultades de la Federación:

Artículo 5.- Son facultades de la Federación:

- I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;
- VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
- VII.- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- VIII.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- IX.- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 bis de esta ley;

- X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;
- XII.- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- XIII.- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el distrito federal y los municipios; Así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;
- XIV.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XV.- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, luminica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta ley;
- XVII.- La integración del sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente ley;
- XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;
- XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;
- XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y
- XXI.- Las demás que esta ley u otras disposiciones legales atribuyan a la federación.

La SEMARNAT será el medio por el cual el poder ejecutivo federal llevará a cabo sus atribuciones, en representación de la Federación, excepto las encomendadas exclusivamente al presidente de la república.

Debido a que la Federación es una administración pública federal compuesta por entidades centralizadas (presidencia, secretarías, departamentos administrativos

y la PGR) y entidades paraestatales y empresas con participación estatal, descritas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) o de otras legislaciones que así lo ameriten, son facultadas para colaborar con la SEMARNAT cuando se les requiera en función de sus competencias en el área ambiental

B) Facultades ambientales de los Estados

Contarán con el apoyo de los municipios, estarán coordinadas con la Federación cuando se afecte el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas; no podrán invadir la aplicación de sus facultades si no está ordenado por la Federación (relacionado con el artículo 124 constitucional), ya que sólo se aplicarán sobre bienes y zonas de jurisdicción estatal en aquellas materias que no sean atribuidas al gobierno federal. En pocas palabras no pueden contravenir la competencia que tiene el poder federal en determinados asuntos ambientales; solamente se aplicarán ordenamientos legales locales dedicadas a la materia, promulgarán y crearán sus propias leyes sobre su territorio, apegándose a la LGEEPA y a la Constitución.

Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, por disposición del artículo 7 de la LGEEPA:

Artículo 7.-Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III.- La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV.- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V.- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI.- La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luminica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

VIII.- La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX.- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X.- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII.- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV.- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII.- El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII.- La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX.- La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas,

cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas, y

XXI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

Cada congreso estatal expedirá sus disposiciones legales con el fin de regular la materia ambiental de acuerdo a su competencia contemplada anteriormente.

Para el caso del DF se estará al cumplimiento de la normas federales y de diversos acuerdos suscritos por el H. Congreso de la Unión y de su ley más reciente, la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF). Para la materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, al gobierno del DF le corresponden las facultades expresas en los artículos 7 y 8, cuando su asamblea legislativa expida las respectivas legislaciones en materia de su competencia. Cuando se encuentren el ejercicio de sus atribuciones, observarán las disposiciones de la LGEEPA y de las que de ella se deriven

c) Facultades de los Municipios

Los asuntos ambientales municipales no deben contravenir para aquellos que sean reservados a la Federación o a los Estados, por lo que deben de cumplir con los requisitos ambientales del Estado al que están subordinados. Sus ayuntamientos tendrán que pronunciar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para sus demarcaciones, con el fin de apegarse a la LGEEPA y de otras derivadas por la Federación. Sus facultades son:

Artículo 8.- Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de

jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la federación o a los estados;

III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley;

V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la federación o a los estados en la presente ley;

X.- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI.- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV.- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y

XVI.- La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la federación o a los estados.

Existe otra modalidad dentro de la distribución de competencias, es la denominada concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el artículo 73 fracción XXIX-G de la CPEUM, manifiesta:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Las leyes creadas por el H. Congreso de la Unión tendrán que tomar en cuenta los siguientes objetivos para la elaboración de las citadas leyes:

- 1.- Establecer una concurrencia entre los tres niveles de gobierno en el país.
- 2.- La concurrencia deben ser leyes dedicadas al medio ambiente y a su conservación imponiendo su restauración al equilibrio ecológico.

Esta concurrencia se presentará cuando se vean afectados o en inminente peligro algunos de los recursos naturales o a determinadas poblaciones para su salud, en cualquiera de los Estados o Municipios, por lo que en la concurrencia es participe la Federación exclusivamente cuando se presenten leyes de aplicación ambiental para estos casos.

Para finalizar la distribución de competencias está basada en los preceptos constitucionales de nuestra carta magna, donde se marca de manera específica las limitaciones de los niveles de gobierno, es decir, que a través de la gestión ambiental la asignación de las competencias a los Estados y Municipios permitirá que cada uno lleve a cabo la realización de la política ambiental, en aquellos casos en los que establezca la ley que no son facultades concedidas a la Federación; también cabe aclarar que la Federación en todo tiempo no deja de ser la propietaria de todos los recursos y bienes que establece el artículo 27 constitucional, por lo tanto, toda actividad que sea llevada por sus inferiores jerárquicos deberá estar en apego y sin contravenir la política ambiental y competencia de la Federación.

3.4. Impacto ambiental

Los componentes naturales que integran a nuestro entorno sufren disímiles renovaciones, en algunas de estas ocasiones donde se presentan estos acontecimientos las propias fuerzas del medio ambiente producen alteraciones graves a los ecosistemas afectando incluso a las comunidades a su alrededor, sin embargo, los cambios que puede sufrir la naturaleza en ausencia del hombre pueden ser menos significativos que aquellos en los que el hombre ha influido de forma directa o indirectamente

En reiteradas veces hemos afirmado la desventaja en que la naturaleza se encuentra frente al progreso, el avance científico y la ambición del hombre; por lo que en el afán de obtener provecho de todas las formas posibles y de hacer más cómoda y fácil su existencia se ha planificado una vida mejor por medio de las actividades de la explotación de recursos que representa en múltiples ocasiones una fuerte inversión, provocando la imposición de intereses monetarios a los ambientales.

Para enfrentar y circunscribir un control a esta situación, se instituyó por primera vez el concepto de impacto ambiental en 1982 dentro de la entonces vigente LFEPA, que a pesar de las carencias técnicas y de experiencia para su eficaz

aplicación, se convirtió en el instrumento básico que definía y regulaba las modificaciones negativas, resultado de la planeación de los proyectos a gran escala, planteando su obligatoriedad y que no sólo fuera visto como un mero trámite.

El jurista español Gómez Orea, define de forma simple pero adecuada al impacto ambiental como aquel que "se aplica a la alteración que introduce una actividad humana en su entorno; este último concepto identifica la parte del medio ambiente afectada por la actividad, o más ampliamente que interacciona con ella."⁴⁶

Al respecto el maestro Baqueiro nos define al impacto ambiental como "toda alteración en los ecosistemas originada por actividades humanas por tanto toda obra o actividad que afecte al ambiente o a los recursos naturales, para ser autorizada, deberá fundarse en estudios de impacto ambiental."⁴⁷

De lo anterior se desprenden 2 situaciones, la primera es que actualmente en la LGEEPA la atención que se haga sobre el impacto ambiental que sufre el entorno, se tomará como un instrumento de planeación y estudio que permitirá tener la posibilidad de analizar las modificaciones contrarias al ambiente, si no, determinará las situaciones para predecir, evitar y según el caso, tener la capacidad de atenuar o eliminar el deterioro de los ecosistemas que conlleva la realización de obras o actividades ya sean de carácter público o privado.

Ejemplo de esto (que nos permite ratificar lo anterior) encontramos en la obra de Peinado Lorca el concepto y visión del jurista Miguel Casermeiro que goza de preponderancia en España, y que sin olvidar los principios básicos ambientales nos dice "la evaluación del impacto ambiental ha surgido de esta forma como un procedimiento incardinado en citado modelo de desarrollo sostenible, que participa en la aplicación de sus principios básicos, profundizando concretamente en el principio de prevención el cual busca evitar o minimizar las afecciones ambientales

⁴⁶ GOMEZ Orea, Domingo. **Evaluación del Impacto Ambiental**. Agrícola Española. España. 1999. pág. 161.

⁴⁷ Op. Cit. BAQUEIRO. pág. 79.

en el medio natural y en la sociedad originadas por las actividades humanas⁴⁸, que han permitido tener uno de los avances más significativos no solo en España si no en el mundo.

En nuestro marco conceptual encontramos al maestro Quintana Valtierra y que como aportación a este tema de relevancia define que "la evaluación de impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la autoridad competente, establece las condiciones a que se sujetara la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables, a fin de proteger el ambiente, preservar y restaurar los ecosistemas, y evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente."⁴⁹

La segunda situación es la estructuración de la evaluación de impacto ambiental que constituyen las formalidades que debe de ofrecer el particular al solicitar una autorización y que deben de ser examinadas por la autoridad para determinar su eficacia o extender la correcciones pertinentes o la negación de dicha autorización, que al final de cuantas, todo deberá ser visto a favor del ambiente aminorando su alteración.

Como se justificó anteriormente, la evaluación del impacto ambiental se guía por preceptos que darán la pauta para establecer la transformación y la probable pérdida de los ecosistemas, con la intención de dirimir los conflictos de intereses previos al planteamiento de cualquier proyecto, de esta forma tenemos que exponer qué actividades son las que principalmente requieren de la autorización en la materia de impacto, así como su procedimiento y que más adelante se expondrá.

De conformidad con el artículo 28 de la LGEEPA se especifican las siguientes actividades:

⁴⁸ PEINADO Lorca, Manuel e Iñigo M. Sobrini Sagaseta de Ilurdoz. **Avances en Evaluación de Impacto Ambiental y Ecoauditoria**. Trotta. España. 2000. pág. 23.

⁴⁹ Op. Cit. QUINTANA, pág. 124.

I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en **Materia Nuclear**;

IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

VI.- Plantaciones forestales;

VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

XI.- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

Como se puede observar hay una diferencia entre las actividades del sector público y las del privado, que influyen en el procedimiento que contempla la ley

ambiental para extender la autorización solicitada y en cuyo caso se plantearán a continuación.

Los interesados en poner en marcha un proyecto deberán de solicitarlo ante la SEMARNAT, describiendo el proyecto, así como de las obras o actividades de las que dependerá su realización, señalando con precisión el sitio en donde se llevará a cabo las labores, la forma en que se preparará el mismo, así como su mantenimiento y el estado que conservara el núcleo natural después de su abandono.

Lo anterior nos indica que cualquier inversión se constituye de diferentes etapas, por tal causa es necesario expresar los probables efectos que sobre la naturaleza tendrá la implantación del proyecto por medio de tres fases llamadas identificación, predicción y evaluación, por último, se deberá proponer medidas de prevención y mitigación de los efectos negativos que se pueden presentar, este documento que contendrá el análisis de todos los requisitos anteriores es el denominado manifestación de impacto ambiental.

Esta manifestación está respalda por dos campos de estudio, uno científico y el otro jurídico-administrativo, por lo que Baqueiro lo define como "el documento formulado por el interesado en un proyecto, por el cual, con base en estudios técnicos, se da a conocer tanto el impacto ambiental significativo potencial del proyecto como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo, señalando las medidas de mitigación y atenuación que se recomiendan"⁵⁰, por lo tanto este campo legal es el que nos interesa seguir desarrollando.

Es útil mencionar que en el caso de las actividades consideradas bajo el rubro de altamente riesgosas, además de presentar la documentación anteriormente señalada, es obligatorio anexar un estudio de riesgo, tomando en cuenta que el contenido de la manifestación o del estudio son formalidades que se deben de cumplir al seguir los lineamientos estipulados en el reglamento de la LGEEPA. No

⁵⁰ Op. Cit. BAQUEIRO. pág. 79.

podemos sustraernos de la posibilidad de que después de haber presentado la manifestación de impacto ambiental, la información original sufra modificaciones, por lo que el solicitante tendrá que manifestar esta situación a la SEMARNAT para que esta última en un término de 10 días determine si es necesario se presente información adicional para evaluar dichos cambios.

Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Impacto Ambiental, iniciará la evaluación de la misma en un plazo no mayor de 10 días a partir de su recepción, procediendo a revisar que ésta se ajuste a las formalidades que establece la LGEEPA, su reglamento y normas oficiales aplicables al caso concreto que se trate.

A lo anterior, de no encontrar ninguna falta o corrección que notificar al solicitante, se asignará un número e integrará el expediente correspondiente, por lo que la SEMARNAT ordenará publicar la solicitud de autorización en la Gaceta Ecológica de la institución, manteniendo en reserva aquella información que el interesado le solicite por considerársele confidencial, al mismo tiempo en un plazo máximo de 5 días deberá publicar a su costa, un extracto del referido proyecto en el periódico de mayor circulación de la entidad.

Dentro del plazo de 10 días a la publicación, cualquier ciudadano puede solicitar que la manifestación de impacto ambiental sea puesta a disposición del público, es acertado mencionar que en los casos que las obras o actividades que pretenden ser autorizadas sean muy probables las apariciones de desequilibrios o daños graves, la SEMARNAT organizará una reunión pública en la cual la participación del promovente es indispensable, puesto que él será quien exponga los aspectos científicos, técnicos y ambientales de dicha actividad.

Lo anterior a efecto de que desde el primer día en que la solicitud de autorización puede ser consultada por el público, corre un término de 20 días para que cualquier ciudadano proponga medidas de mitigación o atenuación y cualquier

otra observación que se tomará en cuenta en el procedimiento, agregándolas al expediente respectivo junto con aquellas consideraciones derivadas de la consulta pública realizada, y que se retomarán en el momento de determinar si se otorga o se niega la autorización.

De la mayor forma concisa posible hay que decir que lo expuesto no constituyen las únicas bases que toma en consideración la autoridad para emitir la decisión correspondiente, hay factores que serían imperdonables de pasar por alto o ignorar, tal es el caso de los efectos que dichas actividades pueden causar a los ecosistemas y el ambiente (punto particular de la autoridad), la influencia sobre el conjunto de elementos naturales que la conforman, incluso a las comunidades de poblaciones aledañas, lo que ha permitido que la visión tan limitada que antes existía ya no sólo cuente aquellos elementos que podían ser objeto de aprovechamiento o afectación.

Después de cuantificar y calificar todos los actos y documentación en el presente procedimiento, emitirá la resolución correspondiente, desde luego estará debidamente fundada y motivada, en alguno de los siguientes sentidos:

- a) La Autorización Plena.- consiste en la realización de la obra o proyecto, siendo aprobado en todos los términos solicitados del mismo.
- b) La Autorización Condicionada.- es la realización de la obra bajo parámetros establecidos por la autoridad, incluso modificando el proyecto original, estableciendo medidas adicionales de mitigación y prevención.
- c) La Negación de la Autorización.- básicamente cuando una autorización se niega es por tres situaciones, que en realidad son suficientes para proceder de esta forma y son cuando se contravengan las disposiciones de esta ley y su reglamento y demás disposiciones de la materia, cuando la actividad produzca severos daños o ponga en peligro la existencia de especies de flora y fauna y cuando se

detecte en la manifestación o cualquier información proporcionada por el interesado falsedad con respecto al verdadero impacto que puede ocasionar la obra.

Algo que es importante destacar es el término de 60 días que la ley establece para dictar la resolución, pero este lapso comienza a correr desde el momento en que se presenta la manifestación de impacto ambiental, la autoridad tiene la responsabilidad de llevar a cabo todos los pasos del procedimiento a la brevedad posible, porque como se desprende del presente trabajo, el periodo de tiempo para resolver es después de concluido el procedimiento y para este caso el término va aunado o forma parte desde el inicio del referido procedimiento.

En el caso de actividades de competencia federal, el procedimiento contiene algunas variables; como ejemplo, la misma SEMARNAT notificará al interesado su intención de que se someta a la evaluación de impacto ambiental para que en un plazo no mayor de 10 días presente los informes, dictámenes y consideraciones que sean convenientes; a su vez la autoridad al recibirla la analizará y tendrá un máximo de 30 días para determinar si procede o no la manifestación de impacto ambiental, si la secretaría omite enviar la comunicación de referencia se entenderá que no ha sido necesaria la manifestación de impacto; sin embargo es necesario aclarar que aunque estas actividades no se sometan a la evaluación, si producen algún daño o desequilibrio al ambiente se someterán a lo establecido en las demás disposiciones ambientales, así como de las licencias, concesiones y autorizaciones que fueran requeridas.

De este modo los proyectos que no son de competencia federal, y cuya presentación de la manifestación de impacto ambiental sea innecesaria, están obligados a presentar un informe preventivo, esto a razón de que existen disposiciones legales que regulan sus actividades y los impactos que pueden ocasionar al medio ambiente, como son: las NOM'S, en el caso de actividades descritas en un plan de desarrollo o de ordenamiento territorial en donde

corresponde a la autoridad estatal o municipal presentar a la SEMARNAT los planes y programas respectivos, para que posteriormente les sea otorgada la autorización en materia de impacto ambiental que corresponda

Sin embargo a pesar de las excepciones señaladas, es obligación de la autoridad federal ambiental examinar minuciosamente los informes presentados, y determinar si en verdad es o no necesaria la presentación de la manifestación correspondiente, para esto cuenta con un término de 20 días, si no fuera requerida la manifestación, la autoridad procederá a publicar el informe en la Gaceta Ecológica y será puesta a disposición del público. Por último la secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales sobre la resolución que se ha dispuesto a su solicitud.

Sobre el estudio que se haga de las manifestaciones de impacto ambiental, la SEMARNAT ha concentrado al personal considerado como el calificado para desempeñar esta función, y que les exigirá dirigirse bajo la protesta de verdad en cada proyecto analizado y corroborando que en cada análisis, el particular cuenta con las medidas necesarias y adecuadas para realizar su actividad, y podrá manifestarlo cuando sea lo contrario. La ley señala que estos son los responsables ante tal órgano para cual prestan sus servicios y aunque no este expresamente en la misma, también son los responsables ante la sociedad.

Como se ha podido observar la evaluación del impacto que puede sufrir el medio ambiente es una tarea importante, puesto que de la acertada resolución con respecto a su autorización dependerá en gran medida a la conservación de las áreas naturales, la maestra Gutiérrez nos dice que "una evaluación de impacto ambiental tiene como objetivo identificar, predecir, interpretar y comunicar los impactos que una acción inducirá al medio; es decir, es un análisis sistemático de las relaciones entre una acción y el ambiente para determinar cómo se afectarán

entre sí”⁵¹, pero el enfrentamiento comienza desde los intereses económicos que pretenden desplazar a la naturaleza y los de conservación que tratan de impedirlo.

3.5. El procedimiento jurídico en materia ambiental

El progreso de la sociedad en su aspecto de dirimir los conflictos originados por las diferencias de los status económicos e incluso religiosos que la componen, se distinguió por la dilación y languidez para aportar las soluciones que permitieran al hombre conservar la paz con sus semejantes y el medio que lo rodeaba.

Sin embargo, la evolución jurídica que ha alcanzado nuestro país, nos permite apearnos a los instrumentos que regulan un proceso y un procedimiento dentro de los conflictos de intereses, en las diferentes posiciones legales en las que se encuentren los particulares y el Estado, ante la competencia de una autoridad que es superior en jerarquía, con la finalidad de proteger y hacer valer nuestros derechos y garantías.

Es necesario aclarar que se debe de entender por proceso y que es procedimiento, y de conformidad a la definición que la maestra Gutiérrez Nájera nos brinda, el primero es “el conjunto de actos jurídicos relacionados entre sí, que se realizan entre o por un jurisdiccional con el fin de resolver un litigio”, y el segundo como “los conjuntos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin determinado. Cuando este fin es de resolver litigios este procedimiento será procesal.”⁵²

Como se puede desprender de la lectura del párrafo anterior, el proceso se constituye de actos legales que van vinculados entre sí, que deben tener un inicio, un desarrollo y un fin apegados a reglas de estricto derecho, porque de lo contrario serán invalidados por alguna de las partes, y en el procedimiento la participación y

⁵¹ Op. Cit. GUTIERREZ Nájera. pág. 79.

⁵² *Ibidem*. pág. 259.

reconocimiento de quienes intervienen como la autoridad, las partes y aún los terceros que pudieran tener interés en el asunto desde el génesis hasta la resolución de la controversia, son la base y esencia de todo procedimiento que es lo que trataremos a continuación.

Establecer los procedimientos que existen en materia ambiental es indispensable, y hacer mención de una división de estos como auxiliares y específicos (división en la que concuerdan algunos tratadistas), se manejará como una perspectiva objetiva e imparcial de cada uno de estos, por la finalidad que cada uno persigue y que pretende cumplir, a la observancia fiel de sus requisitos de forma y de fondo para la efectividad del acto administrativo y defensa de los que se vean afectados por el mismo, ya que son los que intervienen directamente en él.

Dentro de los procedimientos llamados auxiliares encontramos al administrativo, al que consideramos el más importante no sólo porque es el que actualmente dirige la actividad verificadora de la autoridad ambiental, si no porque además es puntal del procedimiento de inspección y vigilancia estipulado en la LGEEPA, y que será el primero que analizaremos para comprender las condiciones que dan nacimiento a la relación jurídica en cuestión, y que es pilar para entender los procedimientos restantes.

En el DOF del 4 de agosto de 1994 se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), como no es difícil de suponer tienen por objeto regular las actividades esenciales (actos, procedimientos y resoluciones) que practica la administración pública federal. Lo relevante de esta ley consiste en el establecimiento de diversas formalidades y obligaciones de estricta observancia para las partes que intervienen en la sustanciación de un procedimiento administrativo, por lo que sus condiciones o formalidades son estrictas, rigurosas y precisas, para proporcionar el perfeccionamiento que harán permanente su validez y cumplimentar su fin, sin vicios u oscurantismos que desacrediten su conclusión y resultado.

En primer lugar la legalidad con que debe investirse un acto administrativo, es en cumplimiento a la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de CPEUM, por tal motivo, la emisión de una orden de visita (acto con que comienza el procedimiento) debe de cuidar el establecimiento de elementos y requisitos que le son aplicables en acato del artículo 3º de la LFPA, ya que en caso contrario se puede provocar la nulidad o anulación de dicha orden.

Dentro del artículo antes mencionado destacaremos la fracción XIII, que hace referencia a la obligación que tiene la autoridad para señalar lugar y fecha de la emisión del acto administrativo, esto a razón de que a partir del día en que se dió origen al acto de referencia, la autoridad tiene un término de diez días para realizar la correspondiente notificación, precepto que la legislación ambiental no contempla, siendo ésta de carácter personal o de cualquier otra según sea el caso, que reconozca la ley conforme al artículo 35 de la LFPA y tomando en cuenta la fecha en que se lleve a cabo esta última, de igual forma correrá el término de diez días para ejecutarla.

Esto nos da la referencia, tomando en cuenta algunas excepciones que más adelante se mencionarán, que para la realización de la mayoría de los actos administrativos estén o no establecidos en la legislación administrativa el término es de diez días (artículo 32 LFPA) sin dejar de obedecer las demás formalidades como la acreditación de inspectores, designación de testigos y levantamiento de acta, etc. que establece la ley.

Aunado a lo anterior las visitas tendrán la particularidad de ser ordinarias o extraordinarias, y para mayor abundancia nos remitimos al artículo 28 de la citada ley en donde encontramos con claridad cuáles se consideran días y horas hábiles para efectuar las visitas de carácter ordinarias y en qué casos de las extraordinarias se habilitarán días y horas inhábiles, así como la ampliación de estos términos y plazos, en mérito de la exigencia del asunto que se trate, siempre manifestando y fundando esta situación en el oficio de la visita.

Una vez iniciada la diligencia de inspección, la autoridad está obligada a proporcionar una copia de la orden a los visitados, la que debe de cumplir con los requisitos del artículo 3º de la LFPA, acto seguido los visitadores se acreditarán y comprobarán su facultad para practicar dicha visita, en respuesta los visitados permitirán el acceso a lugares e información para la asiduidad de su labor.

Durante el desarrollo de la diligencia las observaciones que realicen los visitadores se irán asentando en el acta respectiva, permitiendo a los inspeccionados exhortar y objetar con pruebas las mismas, ya sea en el mismo instante en el que surgen o la autoridad les comunicará que pueden hacer uso de este derecho mediante escrito en un término de cinco días para tal efecto, es muy importante señalar esto último, puesto que en la LGEEPA contemplaba el mismo derecho solo que se podía hacer uso de él hasta el final de la inspección, tomando en cuenta que no podían ofrecer pruebas y sólo era para manifestar lo que a su derecho conviniera.

Dentro de los efectos de la visita se maneja la posibilidad de que no existan irregularidades o irregularidades leves, en el término de 10 días se procederá a realizar la notificación de conclusión de la visita de inspección, y en la cual se establecerán las probables sanciones y el término que tienen los inspeccionados para manifestar lo que a su derecho convenga, y en su caso ofrecer las pruebas que considere pertinentes para desvirtuar la determinación de la autoridad. En caso de que hubiere la necesidad de establecer medidas de urgente aplicación o de atención prioritaria tendrá un término de 10 días para formular el dictamen al respecto, y en plazo de 10 días posteriores se realice la notificación del acuerdo para aplicar alguna de las medidas de seguridad establecidas en el artículo 170 de la LGEEPA y 81 de la LFPA, que serán permanentes hasta que se resuelva la determinación de la autoridad o se resuelvan las irregularidades encontradas.

En referencia al párrafo anterior, mencionamos el ofrecimiento de las pruebas como el medio para desvirtuar la decisión desfavorable que se le atribuye a los particulares inspeccionados, ya que del correcto establecimiento de las formalidades

y plazos que deberán ser observados por las autoridades, no sólo dependerá evitar la invalidación de sus actuaciones, sino que además evitará incurrir en responsabilidades administrativas.

Tanto en el procedimiento de inspección y vigilancia que contempla la LGEEPA al igual que el artículo 72 de la LFPA, conceden al particular 15 días para ofrecer la pruebas, dentro del oficio de emplazamiento de conclusión de la visita, la cual empieza a surtir efectos el mismo día en que se practica su notificación, pero además el estudio efectuado por la autoridad para realizar la admisión que se haga de la pruebas, se tendrá que emitir en un acuerdo de admisión de las mismas y deberá ser notificado a los interesados, por lo que la autoridad estará en posibilidad de rechazar las pruebas ofrecidas en los siguientes casos:

- a) Que no fueren ofrecidas conforme a derecho.
- b) Que no tengan relación con el fondo del asunto.
- c) Que fueren improcedentes o innecesarias.
- d) Que sean contrarias a la moral.

Además de cumplir con estos requisitos, en el caso de las personas morales, la autoridad deberá estudiar y reconocer la personalidad jurídica de quien promueve (representante legal), por medio de instrumento público o copia certificada ante notario; si es por un particular, la carta poder firmada ante dos testigos, ratificando sus firmas ante la autoridad en caso de no promover en nombre propio. En el propio acuerdo se establecerá el día y la hora en que se practicará el desahogo de las pruebas ya que a partir de su admisión, la autoridad contará con un plazo no menor de 3 ni mayor de 15 días para hacerlo.

Un punto más a destacar es que en el acuerdo de admisión de pruebas, con la finalidad de agilizar el procedimiento, se señala el período en el cual el inspeccionado podrá presentar sus alegatos, esto es algo muy innovador en cuanto a la materia, a razón de que actualmente desde la aprobación de la LFPA, la autoridad

está obligada a poner a disposición del interesado las actuaciones que constan en su expediente para hacer efectivo el derecho en comento, estos se harán por escrito y el término para presentarlos es de 5 a 10 días hábiles, después de que la autoridad emite un acuerdo que da por concluido el desahogo de pruebas y se abre el periodo de alegatos.

Una vez que se han cumplido con todas estas formalidades de ley, de conformidad con el artículo 74 de la LFPA, la autoridad contara con un periodo de 10 días para emitir la resolución definitiva del asunto que se trate, de no hacerlo dentro de este tiempo, comenzará a correr el término de caducidad en perjuicio de la autoridad, lo que trae como consecuencia archivar las actuaciones correspondientes de ese momento, esto no quiere decir que prescriban sus facultades para sancionar, simplemente caduca un procedimiento y puede iniciar otro

En el contenido de la resolución es básico y conveniente señalar que las sanciones, en especial las multas, deberán establecerse desagregadas (es decir separadas de una en una, correspondiente a cada acción que no se sujetó a la ley ambiental), y al final el monto que suma el total de ellas, también es obligación mencionar el recurso que procede, la autoridad ante quien se interpone, el término para presentarlo y especificar que es una resolución definitiva en la vía de administrativa.

No está de más mencionar que la resolución definitiva debe cumplir con las formalidades del artículo 3º de la LFPA, la ausencia de error es vital. ya que de existir algún error en la identificación del expediente, documentos, o nombre de los inspeccionados, la resolución corre el riesgo de ser anulada.

Con referencia al recurso que procede se hablará de él en temas más adelante, sin embargo, la nulidad y la anulabilidad se consideraran alternativas para combatir la resolución de autoridad, mas que nada por deficiencias que se encuentran en las actuaciones de esta última. La primera procede cuando no se

cumplieron o se presentaron de forma irregular los requisitos de validez contemplados en las fracciones I a la XI del artículo 3º de la citada ley administrativa por lo que el acto no se presume legítimo ni ejecutable y no hay obligación de los particulares por cumplirlo, y la segunda de las fracciones XII a la XVI con lo que se goza de legitimidad y ejecutividad siendo subsanable por la misma autoridad, con la obligación de los particulares a cumplir.

De esta forma queda en concreto las implicaciones del procedimiento administrativo y que actualmente es el que rige la materia, pero la ley anterior es decir, el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), hasta antes de la aprobación de la LFPA, significaba el instrumento supletorio de aplicación de la normalidad ambiental, su procedimiento es el que a continuación estudiaremos como el segundo de los auxiliares al Derecho Ambiental.

Ciertamente los elementos del procedimiento civil federal y común, son la demanda, su respectiva contestación, pruebas, alegatos y sentencia, es así como de primera instancia encontramos muy probablemente el origen para que estas etapas civiles, se encuentren adquiridas por la materia administrativa y a su vez por la ambiental ciertamente con sus propios criterios y su forma de aplicación, pero lo importante es conocer la alternancia en que estas dos ramas del derecho se encuentran, con base no en las semejanzas de su procedimiento que arroja como resultado que el procedimiento federal civil sea supletorio del administrativo y este a su vez los sea del ambiental, sino en donde radican sus actuales diferencias.

Los plazos, términos y en la forma de efectuar la notificación en donde principalmente se encuentran diversas diferencias, hay que tomar en cuenta que el procedimiento civil era el que aportaba toda la carga de actuaciones de la autoridad ambiental en el procedimiento de su inspección.

Hasta antes de la entrada de vigencia de la LFPA, las horas para practicar las actuaciones judiciales eran en días y horas hábiles, se exceptúan los días domingos

y aquellos que la ley consideraba festivos, tales actos debían ser cumplimentados dentro de las ocho a las diecinueve horas, la LFPA en su artículo 28 maneja los domingos y sábados como días inhábiles y especifica los días que son considerados como festivos en su artículo 30, por lo que actualmente se resta una hora para la practica y cumplimiento de los actos administrativos mencionados, siendo solo hasta las dieciocho horas, con la ventaja que una vez iniciada la diligencia en hora hábil, puede terminar en hora inhábil sin perjuicio de su validez.

Algo que es relevante de mencionar es tanto el CFPC al igual que la LFPA, contemplan la posibilidad de que no se encuentre estipulado algún término para la practica de un acto específico ya sea administrativo o judicial, a lo que el Código Federal Civil (CCF), considera un término de 10 días para cuando se trata de ofrecimiento de pruebas, a diferencia de la LFPA en donde el término es de 5 días para el caso de ofrecer pruebas que pretendan desvirtuar los hechos o irregularidades asentados por las autoridades durante la visita de inspección en el acta circunstanciada y, en el caso de haber recibido la notificación de conclusión de la visita en la cual la autoridad concede al particular un periodo de 15 días para ofrecer dichas pruebas.

En referencia a los demás actos del procedimiento civil federal, 3 días son el término para realizar los actos judiciales que no cuentan con un lapso de tiempo determinado, en el caso de la materia administrativa este término es mayor, la ley concede 10 días para la realización de trámites que no establezcan un término, con la obligación de la autoridad de hacer de su conocimiento al particular de esta situación.

Las notificaciones que en el caso de los actos administrativos deben ser muy explícitas y precisas en cumplir con sus requisitos de formalidad que exige la misma ley, el CFPC en referencia a esta etapa, se constituye por un día más para que surta sus efectos, es decir, al día siguiente de efectuar la notificación comenzará a correr su término aún en las de carácter personal, la ley administrativa al tratarse de una

notificación personal surte sus efectos el mismo día que se realiza, tomando en consideración que las notificaciones de orden de visita, la de conclusión de la visita de inspección, de ofrecimiento y acuerdo de admisión de pruebas, así como la resolución definitiva en la vía administrativa son de carácter personal, las demás notificaciones surtirán efectos conforme a lo contemplado en el CFPC.

Lo anterior también abarca que el artículo 303 del CFPC, contempla que las notificaciones, citaciones y emplazamientos, deben llevarse a cabo a más tardar al día siguiente de su emisión y que sólo a excepción de que el tribunal de la materia no disponga otra cosa se deberá cumplir con esta formalidad y para las notificaciones en la materia administrativa se podrán efectuar dentro de los 10 días a su emisión como lo establece el artículo 39 de la ley adjetiva a la materia.

Ahora el tercer procedimiento auxiliar en comento es el penal encargado de la atención de los delitos ambientales, considerado como "el conjunto de actividades y formas regidas por el derecho procesal penal que se inician desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido un delito y lo investiga y se prolonga hasta el pronunciamiento de la sentencia"⁵³, esto es posible a la labor que efectúan los órganos administrativos, que después de determinar que existe una omisión en la atención de la ley ambiental por los particulares y que esta abarca o rebasa las sanciones administrativas que estipula por el nivel de su gravedad, dando como secuela un fuerte agravio o peligro a la naturaleza surge el delito y cuyo procedimiento sancionador a continuación se estudiará.

Las partes que intervienen en dicho procedimiento son el agente del ministerio público federal encargado de llevar a cabo las investigaciones para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, actualmente por medio de las Fiscalías Especializadas para la atención de Delitos Ambientales A, B y C, el acusado, sujeto activo en la comisión de un ilícito y que puede ser susceptible de una

⁵³ Ibidem. pág. 267.

sanción y el juez, que a su criterio lógico jurídico determinará la absolución o sentencia de un inculpado.

Al poner en conocimiento de la autoridad la comisión de un delito, desde luego es con la intención de que se ejerza acción penal en contra de quien delinquirió en perjuicio de otro, es decir, perseguir, demostrar la culpabilidad y castigar al responsable, este acto recibe el nombre de denuncia o querrela, la cual al tomar la declaración del ofendido, ya sea verbal asentando los hechos en un formato único, o presentándola por escrito, se le asignará un número que será de la averiguación previa que se ha iniciado.

Para el caso de la PROFEPA, este órgano al tener conocimientos o indicios de acciones que puedan constituir algún delito contra el medio ambiente, presentará la denuncia correspondiente, aportando al *ministerio público*, los dictámenes técnicos y periciales que éste le requiera para agilizar el procedimiento y reunir todos los elementos para su consignación.

El ministerio público practicará las diligencias necesarias para establecer la aclaración de los hechos, enviando los respectivos citatorios tanto al o los presuntos responsables y los testigos si los hubiera, lo anterior en el caso de las personas físicas. Para las personas morales será dirigido el citatorio a su representante legal, en el supuesto de no hacer caso al citatorio antes mencionado, el ministerio público podrá girar orden de presentación con la policía judicial a cualquiera de la personas antes mencionadas, para informarle sobre el delito del que se le atribuye y quien presentó la acusación en su contra, y puede en ese mismo instante hacer su declaración o reservarse su derecho de hacerlo por escrito.

Una vez que se han agotado las diligencias, la autoridad estará en posibilidades de elaborar el pliego de consignación que será enviado a la Dirección de Procedimientos Penales para que designe el juzgado que conocerá de primera

instancia o declarar el no ejercicio de la acción penal y enviar la indagatoria al archivo judicial.

En el caso de la consignación el ministerio público solicitará al juez la orden de aprehensión correspondiente, y una vez cumplimentada, los detenidos son enviados a los diferentes reclusorios de la ciudad (Oriente, Norte y Sur), en donde el juez dicta el auto de radicación, y en donde se tomará la declaración del inculpado. El juez tendrá un máximo de 72 horas para determinar y resolver la situación jurídica del indiciado, decretando su libertad por falta de méritos o dictando el auto de formal prisión, esto último con fundamento en el artículo 16 de la CPEUM.

Si se dictó el auto de formal prisión, el juez abrirá el respectivo proceso dando fecha para el inicio de la instrucción, la maestra Gutiérrez Nájera nos dice al respecto de esta etapa, "que es aquella que se integra por las diligencias practicadas por orden del juez oficiosamente o a solicitud de las partes para preparar el juicio"⁵⁴, esta etapa simplemente representa la aportación de las pruebas de las partes involucradas.

La declaración del cierre de la instrucción es la que concluye con esta etapa, lo que permite que todas las actuaciones realizadas estén a la vista de las partes para ofrecer sus conclusiones, lo que conocemos como alegatos, una vez que se agota este término, el juez dentro de los siguiente 15 días dará fecha para celebrar la audiencia de vista, por lo que después de declarar visto el proceso correspondiente pronunciará la sentencia conforme a derecho, que puede ser absolutoria o condenatoria, pronunciada la misma en sentido desfavorable al indiciado, si esa fuera la resolución del juez se procederá a la segunda instancia.

La segunda instancia consiste en la interposición del recurso de apelación ante las salas de la materia penal, de donde se desprende la revocación, la

⁵⁴ Ibidem. pág.269.

modificación o confirmación de la sentencia de primera instancia, a lo que en caso de esta última opción proseguirá la tramitación del juicio de amparo directo.

Es indefectible puntualizar que la descripción del procedimiento anterior está hecho con base en la acusación a una persona física, ya que la situación cuando se trata de personas morales es más compleja de lo que parece, como sabemos para efectos jurídicos carecen de voluntad propia y es necesario que las personas físicas actúen por ella, por lo tanto en la comisión de un ilícito ambiental tendrá que ser responsable la persona física que se desempeña como representante legal de la persona moral que se trate o el que sea responsable de las áreas o actividades que desprenden contaminación o alguna otra practica en agravio del ambiente, pero como ya se expuso, esta situación acarrea a responsabilizar a gente que simplemente cumple órdenes de los verdaderos dueños de las industrias o empresas, y el que un trabajador esté sujeto aun procedimiento penal, desempeñe el cargo que sea, no asegura que la persona moral se detendrá en sus actividades riesgosas y de destrucción, poniendo en peligro a la naturaleza y todo lo que la conforma.

En este momento hemos comprobado que por repetitivo que suene en todos lados, nosotros somos esenciales para el correcto funcionamiento del equilibrio ambiental, pero los procedimientos auxiliares que existen, nos permiten una mayor participación en la conservación del ambiente, ya más directamente en la esfera jurídica de nuestro sistema, conociendo las obligaciones a las que se debe de acatar la autoridad, para un óptimo y satisfactorio desempeño de sus funciones.

Una parte de la defensa del derecho a un medio ambiente adecuado que todos necesitamos, es una meta que llegará a cumplirse utilizando las herramientas que la misma ley proporciona, adoptando la mentalidad de evitar los errores que se originan por la desatención de los requisitos de forma o de fondo de los diversos actos administrativos o judiciales y que representan la posibilidad de echar abajo la labor de la autoridad, esa es la misión traducida en la responsabilidad que todos los

servidores públicos deben tener presente, puesto que de su labor dependerá obtener resultados positivos en la constante labor por hacer cumplir la ley.

3.5.1. Justicia ambiental

Hasta este momento hemos inferido que la problemática ambiental ha repercutido en todos los tiempos y que el gran culpable es el hombre al no poder canalizar de una forma adecuada el aprovechamiento y compensación de los recursos con que cuenta, pero hay que darle un lugar a los círculos sociales y civiles que se han preocupado por el medio natural que los rodea y que propaga su conservación

Si bien la actividad de la conservación tiene como base crear conciencia de lo que puede pasar si los recursos naturales se extinguen y que repetitivamente se ha proyectado el probable resultado, lo cual pone también en riesgo nuestra existencia, el marco jurídico que existe en diversos países se han preocupado por dar la vía adecuada a través de herramientas que son necesarias para llevar a la práctica la conservación y protección de estos recursos y así alcanzar la meta de brindar un medio ambiente adecuado.

Como vimos anteriormente, en nuestro país, la concesión de nuestros derechos son fundados en los términos de nuestra Carta Magna, así como la ley y sus normas trabajan en regular las conductas de los individuos, y que al momento que son contravenidas por uno o varios sujetos se presenta una violación a esos derechos, es cuando el término de justicia aparece en el argot de nuestro sistema legal, como la forma de evitar la continuidad de esa violación y hacer una reparación a quien la ha sufrido

Es necesario explicar que la justicia se interpreta como: la voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde, esta definición aunque es muy general hace referencia a la solidaridad y atención que se pretende exista de un poder (ejecutivo,

legislativo o judicial), para con los más débiles dando ventajas para obtener equidad frente a los actos que violan sus derechos y así suprimir las múltiples desigualdades que se presentan constantemente en nuestra materia de interés.

Entonces la justicia ambiental no sólo se mantiene de regular conductas, sino esas conductas también son derechos que se relacionan con el medio ambiente, lo que da pauta para exigir de la ley la limitada justicia social.

Los derechos se interrelacionan en deberes y obligaciones, si bien ha habido oportunidades que todos (como entes sociales) hemos tenido para participar en el desarrollo, conservación y protección del medio ambiente, son oportunidades que no se han aprovechado por el desconocimiento de nuestros derechos, deberes y obligaciones que en la materia se refiere, ya que antes no teníamos la capacidad de razonar y entonces se podían pasar por alto (sin asegurarlo) las severas consecuencias que traía nuestra ignorancia.

Si a lo anterior agregamos las actividades de personas que interponen las ganancias como objetivo primario que prolongar la vida de nuestro medio ambiente, la batalla se vuelve nada favorable para los grupos ambientalistas, por lo que implica el poderío económico en diversos ámbitos incluso el laboral de las industrias, y que no es aventurado decir que es herencia de la época imperialista y la revolución industrial, ya que el consumo y explotación llevado a un grado desproporcional junto con la contaminación que muchas empresas realizan todos los días, la impunidad y la ineficacia que atañe a nuestros órganos encargados de proteger al medio ambiente, hacen que el patrimonio de las generaciones futuras que esta hoy todavía presente, este comprometido el día de mañana, sin poder encontrar en muchos casos quien es el culpable para poder exigirle legalmente su responsabilidad.

Por tal razón la deuda ambiental es cada vez mayor a comparación de las acciones destinadas a frenarla, fue así que por primera vez aparece el concepto de *justicia ambiental* en Estados Unidos, pero en la actualidad su notorio significado ha

adquirido una universalidad por los diversos movimientos sociales-ambientales de todo el planeta, solo para demostrar que la referida deuda ambiental y su enconada protección y conservación son la secuela de una injusticia ambiental en contra de toda la humanidad, no dejando otro camino que enfrentarla constantemente, apegándose al marco jurídico y exigir las sanciones no solo de indole administrativas y penales, también las de carácter civil ya que el entorno deletéreo y la degradación de todo lo que representa la naturaleza es esencialmente a la pobre relación en que siempre han coexistido el hombre y el medio ambiente.

No solamente en el caso de México la justicia debe ser un vínculo por el que la cultura, la educación, incluso la economía concommitan con la naturaleza y con la sociedad, que ya difícil es su situación con problemáticas tanto nacionales como internacionales, privando a mucha gente a tener condiciones de vida y existencia dignas, por desgracia el proceso de mejora en nuestro país se encuentra muy atrasado, la preocupación por tal hecho han provocado que los organismos federales se reestructuren en diversos ámbitos de su composición (sobre lodo internamente) para trabajar en lo que a justicia ambiental se refiere.

Lo anterior ha sido motivo para que los alcances de la justicia ambiental en nuestro país se hallen actualmente sometidos a un proceso de depuración por así decir, en respuesta a la gran demanda que los habitantes hacen para exigir el respeto a sus derechos ambientales, por tanto la rapidez y eficacia para atender y dar solución a las controversias de orden ambiental es compromiso vigente y constante que las autoridades tienen todo el tiempo, llevando a la practica diversos lineamientos para otorgar una justicia ambiental pronta y expertita.

La estrategia no solo es estimular al cumplimiento de la normatividad, y la disminución de los ilícitos, también que sea eficiente la función de los organismos federales, estatales y municipales, que desde su interior, exista una coordinación y sentido común para combatir todas las acciones negativas en contra del ambiente y que los fenómenos delictivos no rebasen la capacidad y autoridad de estos.

Estamos de acuerdo que la gran cantidad de la comisión de delitos son paralelos con diversas situaciones en las que vive la gente, son considerados como un medio de subsistencia de las comunidades en situaciones adversas en sentido económico, hasta el inconsciente desecho de residuos peligrosos que provocan una defraudación a la población y al ambiente, porque existen los medios de evitar este tipo de acciones y no se ha hecho nada al respecto poniendo en riesgo a los ecosistemas que reciben estos desechos.

Lo anterior no garantiza una impartición de justicia ambiental pronta y expedita, como lo establece la ley, a pesar de contar con instrumentos que desde nuestro punto de vista son muy buenos para detectar anomalías en cuanto a teoría se refiere, como la auditoría ambiental y la verificación industrial.

Por lo que actualmente la Profepa creo la Subprocuraduría Jurídica, asignándole dos direcciones, una enfocada a desarrollar una labor jurídica con mayor enfoque en el exterior de la institución para enfrentar el reto de procuración de justicia y que recibe el nombre de Dirección General de Delitos Ambientales y Litigio y por otro lado en cuanto a el ámbito interno es necesario garantizar que todas las actividades de las unidades administrativas de esta institución se apeguen a estricto derecho y de eso esta encargada la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta.

De esta forma la institución no solo tendrá la oportunidad de actuar con eficiencia y eficacia, brindando resultados positivos a las demandas de la población que así lo ameriten, sino además evitara que nuevamente se presente el rezago que sufrió la institución en sus inicios con un número de 15,406 expedientes que se encontraban en estado de incertidumbre por no poder realizar la resolución correspondiente, sin duda una cifra record, que se logro abatir con base en redoblar esfuerzos a través de un programa emergente para tal efecto y la integración de personal más capacitado, con lo que esta definida una parte de la justicia ambiental en el aspecto administrativo para cumplir con los objetivos impuestos.

Pero la situación va más allá de la composición y corrección administrativa a que se refiere el párrafo anterior, la actuación de los organismos ambientales y la intervención del Ministerio Público Federal como receptor de las denuncias penales presentadas por la misma institución, dan motivo para tener interés en el seguimiento a los procedimientos de esta índole, así como de las consignaciones hechas por la presunción de la comisión de algún delito ambiental, destacando que hasta la fecha es incierto el número que se conoce o por lo menos se encuentre registrado en este rubro, para mayor claridad al respecto, la comisión de delitos o infracciones cometidas por las personas en todo el país, es muy superior al informe que nos ofrecen las autoridades.

Si a lo anterior agregamos que antes de que la PROFEPA se interesara por integrar personal más capacitado, la calidad de las denuncias penales presentadas ante el Ministerio Público Federal no era la correcta para aportar los elementos del tipo penal, que pudieran presumir la comisión de uno o varios actos delictivos, tenemos como resultado solo la comisión de faltas de carácter administrativo y en ese ámbito ya quedo con claridad explicado el atraso en que se encontraba la institución, por lo que la gradualidad para aplicar la justicia ambiental es deficiente y la consensualidad para trabajar entre los organismos no existe.

Un hecho más que ha impedido la atribución de justicia es un dato que tiene curiosidad y crea cierta duda en cuanto a su repercusión en el ambiente, según las estadísticas que tiene la PROFEPA "el 83% de las denuncias presentadas desde 1992 corresponden a delitos relacionados con los recursos naturales el 11% atentan contra la gestión ambiental y solo el 6% de los delitos son relativos a materia de la industria."⁵⁵

Esto quiere decir que la repercusión de los delitos ambientales de cualquier otra índole es desproporcional a la que crea la industria, a pesar que los delitos mas

⁵⁵ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Programa de Procuración de Justicia 2001-2006. México. 2001. pag. 79.

graves como desechos de residuos sólidos y emisión de contaminantes a la atmósfera, son atribuidos a las grandes industrias contaminantes en México y del mundo, como antes ya mencionamos el 12% de las denuncias que presentó la PROFEPA no aportaron los elementos suficientes para presumir un acto delictivo, a pesar de que la institución cuenta con programas de auditoria ambiental y verificación industrial para detectar irregularidades en las industrias que no acatan la norma jurídica ambiental, cuando el propósito de todos los organismos es cumplir con sus metas en la impartición de justicia.

Otro aspecto sumamente importante es atribuir a la PROFEPA el reconocimiento como órgano con autoridad de tutelar los bienes jurídicos de la nación en la competencia de materia ambiental a nivel federal, por que un grave problema que esta institución enfrenta es que por su denominación se deduce que estamos frente aun organismo judicial, cuando en realidad es un organismo desconcentrado de la SEMARNAT.

De esta forma se atribuirá más responsabilidad y consecuentemente mas competencia a la PROFEPA, para coadyuvar a las autoridades judiciales, administrativas y legislativas a ejercer acciones más concretas, para salvar el medio ambiente y todos sus recursos, con lo que se ganara gran parte de terreno a la impunidad y así abatir la corrupción.

Por esta vía, con la aplicación del anterior criterio y la implantación de políticas, sistemas y procedimientos que permitan tener control sobre la legalidad de los actos y de cómo se llevan los procedimientos administrativos que son desarrollados por los servidores públicos, se encontrará el respeto y garantías de los habitantes que hacen valer sus derechos.

El hecho es que en esta rama del derecho como cualquier otra, actualizarse es fundamental, para reformar y cambiar el esquema de trabajo que permita obtener

resultados positivos y evitar el estado de indefensión dando lugar a que la contraparte se abstraiga de la acción de la justicia.

No se debe de permitir que se sigan cometiendo errores del pasado en los procedimientos administrativos, judiciales o de cualquier otro que den lugar a nulificar los actos encaminados a impartir justicia, esto se logra con capacitación y profesionalización del personal y el interés que este ponga para tal efecto, con la propuesta siempre vigente de una modificación a las leyes que empiezan a ser rebasadas por las acciones delictivas, esto a razón de que la Profepa realizara *investigaciones de infracciones de carácter administrativo con resultados delictivos*.

Con lo anterior podrá proporcionar elementos probatorios que acrediten los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los delinquentes, para que de esta forma desde su inicio se solicite la consignación y el ejercicio de la acción penal, agilizando la integración de la averiguación previa y su posterior proceso, y se obtengan sentencias condenatorias a los responsables que se encuentren culpables por la realización de acciones dañinas al ambiente y su posterior pago en reparación, restauración y de las demás que se encuentran en la ley

Solo es necesario para completar la eficacia de la procuración de la justicia ambiental en el campo civil, que los habitantes deben conocer de estos procedimientos, no basta con saber que podemos exigir nuestros derechos a un medio ambiente adecuado, es necesario estimular a la gente que se preocupe por asesorarse en asuntos de protección del ambiente, educar a los niños y reeducar a los adultos, que el medio ambiente y todo lo que representa, no depende solo de estrategias de conservación, también de la defensa a través de nuestros organismos federales, locales o municipales.

Que existan mecanismos de reparación del daño es esencial para el acceso de la justicia ambiental civil, que los desconozcamos es dar un paso atrás, el daño o

destrucción del ambiente jamás será individualizado, nos afecta a todos, y este es en realidad el primer avance en la materia, para construir una justicia ambiental equitativa de carácter administrativa, judicial o civil como principio y la integración posterior de estas tres, que abarque los diferentes ámbitos de las garantías de legalidad y seguridad jurídicas que son las armas en la constante lucha democrática de afirmación de nuestros derechos y garantías.

3.5.2. Auditoria ambiental

Una vez abordados los procedimientos auxiliares a la materia ambiental, tocaremos los procedimientos específicos de la misma, desde luego su actual relevancia no es materia de discusión o polémica, para ser precisos estos preceptos ineluctables son el asiento y arranque de una actividad cuya misión es corroborar la asiduidad de la normatividad ambiental y evidenciar a quien no lo hace siendo susceptible de correcciones o sanciones.

Por tal razón desde el año de 1992, las auditorias ambientales representan un procedimiento cuya característica esencial es la voluntariedad, tal es así que el maestro Azuela, nos refiere acerca de este tema "la realización de auditorias ambientales es ya una práctica usual de la gestión ambiental en México y permite a la industria cumplir de manera voluntaria con sus obligaciones ambientales"⁵⁶, de esta forma demostrara que sus actividades no ponen en trance los recursos naturales y existe la cooperación que se estipula en la gestión ambiental, lo que comprueba la intención de coadyuvar a la autoridad en la labor de conservación y protección del ambiente.

En temas anteriores mencionamos que de acuerdo a las cifras canalizadas por la PROFEPA, las denuncias presentadas correspondientes a delitos cometidos en contra del medio ambiente en relación al campo industrial estaba muy por debajo de

⁵⁶ Programa de la Organización de las Naciones Unidas. **Responsabilidad por el Daño Ambiental**. México. 1996. pág.45.

lo que era el número real en este aspecto, tomando en cuenta la importancia que tiene para la economía de nuestro país esta actividad, pero también hay que reconocer que hasta la fecha han ingresado 1770 empresas dedicadas a la producción o a servicios, lo que representa el 60 % del ámbito empresarial de nuestro país.

Esto dio pauta a que la sociedad recibiera un gran beneficio al verse reducido el número de accidentes ambientales ocasionados por el sector industrial y que trajo como resultado un mejor control en las emisiones de contaminantes que afectaban al aire y el suelo, ya que para el caso contrario el detectar el incumplimiento de estas ha provocado su ingreso al programa de verificación industrial y por lo tanto sujetas al procedimiento de inspección y vigilancia, por lo que a la fecha 156 empresas han salido del programa y cerrado sus instalaciones.

La auditoría ambiental se considera como el "examen sistemático integral de equipos y procesos, con que una organización lleva a cabo actividades de producción, servicios o aprovechamiento de recursos naturales, con la finalidad de detectar fallas, deficiencias o incumplimientos de la normatividad ambiental y construir áreas de oportunidad para el mejor aprovechamiento de sus capacidades en el marco de la ley."⁵⁷

De la definición anterior se amplía el circuito de trabajo y expectativas de la auditoría, por lo que la concepción tanto estratégica, metodológica y legal, no solo se vea reflejada en la labor de ajuste a la normatividad, si no que esta genere la suficiente información a la que tenga acceso la sociedad, sobre los alcances del programa, los beneficios que se obtienen de este, y que la transparencia con la que se efectúa sea una garantía de certeza en la emisión de los indicadores de desempeño de las auditorías, por lo que se crearon dentro de la PROFEPA, el Consejo Consultivo del Programa, el Grupo de Trabajo para la Solución de Casos de

⁵⁷ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. **Programa de Procuración de Justicia Ambiental! 2001-2005**. México. 2001. pág. 87

Controversias, el Grupo Consultivo de Análisis de Riesgo Ambiental y el Grupo de Trabajo de Ética del Programa.

Este avance permite que la misión de la auditoría sea viable y que un día sin exagerar, llegue a ser verosímil, y el primer paso que se dio para el tan necesario y radical cambio, fue el proceso para la traslucida designación de los auditores ambientales ya que esta queda a tutela de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. y la posterior aprobación de la PROFEPA con fundamento en la LFMN, que es una ley de reconocimiento internacional, ya que como nos explica el maestro Azuela, "los auditores eran sometidos a un sistema de acreditación de profesionales de la materia, siendo examinados por un comité de evaluación en donde participaban instituciones académicas de prestigio nacional e incluso internacional, así como organizaciones profesionales."⁵⁸

El programa de auditoría ambiental se puede considerar innovador en el aspecto de los beneficios y la retribución que obtienen las industrias que ingresan a él, en cuanto a la incitación que elabora la autoridad se detalla la incorporación de un reconocimiento por la adopción, el correcto desarrollo, cumplimiento y mantenimiento de mecanismos que son empleados en las actividades industriales para beneficio del medio ambiente, ya sean tomados de la ley o con carácter de propios. Sobre los reconocimientos conocidos como certificados abarcan tres niveles con base en la aplicación de los métodos antes señalados y que a continuación se detallan:

A) CUMPLIMIENTO AMBIENTAL.- Dirigido para quienes mantienen o demuestran la observancia de la legislación ambiental en especial hoteles, talleres, distribuidores automotrices, centros de educación superior, campos de golf, aeropuertos, producción en el ramo agrícola y acuícola y su alcance será en materia de agua, aire, suelo, residuos y el riesgo que se genera.

⁵⁸ Programa de la Organización de las Naciones Unidas. **Responsabilidad por el Daño Ambiental**. México. 1998 pág.46.

B) **INDUSTRIA LIMPIA.**- Enfocada a empresas que incluyen aspectos no normados y trabajan en la consolidación de su sistema de gestión ambiental, los participantes son todo tipo de instalaciones del sector industrial (manufacturero y de transformación) y extractivo, su alcance será en materia de agua, aire, suelo, residuos, riesgo ambiental y ruido ambiental.

C) **EXCELENCIA AMBIENTAL.**- Conocido como el reconocimiento de nivel superior, orientado a las organizaciones que además de demostrar que cumplen con la normatividad ambiental vigente, han establecido y utilizan entre otras herramientas, un sistema de calidad y de gestión ambiental, programa de mejora continua y maneja índices de indicadores de resultado y desempeño ambiental, la participación de sectores se extiende a todos los sectores que estén comprometidos con el mejoramiento del ambiente, por lo que se requiere a los mismos como mínimo que cuenten con cumplimiento de la legislación ambiental y contar con un sistema de administración integral, es decir, de calidad-ambiente.

Como se puede observar el tercer paso a seguir fue la ampliación de la auditoría ambiental a cubrir diversos sectores y ya no solo la empresa o industria de gran magnitud, en la actualidad la micro y mediana empresa puede ingresar al programa, con lo que se brinda además de los métodos antes mencionados, la guía de autoevaluación, para que en este rubro conozcan por sí mismas el nivel en que se encuentran respecto del cumplimiento de la normatividad ambiental, y así tengan la posibilidad de identificar de forma sencilla las fallas en las que incurre y opte por la vía más conveniente para arreglar o corregir esta situación antes de iniciar la auditoría; tal es la confianza que existe por parte de la autoridad para el funcionamiento del programa que el número de las visitas contempladas hasta el 2006 son las siguientes:

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Auditorías Registradas	150	275	300	400	450	600
Certificados Otorgados	127	150	200	300	400	500

Hoy en día los primeros resultados son la disminución de contaminantes en los casos de la industria textil, alimenticia, metalmecánica y ladrillera en Aguascalientes, la generación de energía en Manzanillo y Colima, la fundición de hierro, aluminio, cerámica y ladrillo en Saltillo, Chalco, Ixtapaluca, Tlanepantla o Zacatepec en el Estado de México.

Pero no solo en razón de las empresas el avance es notorio, además de todo lo anterior la ampliación de la que hemos venido hablando, abarca también la insistencia en prácticas de aprovechamiento y sustento de los recursos, en este caso del agua, con lo que el reuso del vital líquido permitirá prolongar su existencia, hablando más específicamente en zonas de escasez que se ven afectadas por esta situación, el combate de la deforestación y contrarrestar la tala clandestina, con lo que se accederá a la industria del papel, para que en sus procesos en los cuales es indispensable el empleo de la madera como materia prima, vaya respaldada por el sello verde ambiental, que garantiza que esa empresa omite en sus operaciones las actividades antes descritas, en referencia a la pesca ilegal, la auditoría ayudara a combatirla de tal forma que alentara a la gente a consumir los productos que cumplan con los requisitos ambientales.

Uno de los objetivos alcanzados de la auditoría ambiental es el manejo del riesgo ambiental, que debe ser detectado durante el desarrollo de la auditoría, y el cual no solo considera la disminución y el control de este, en el presente contempla la realización de simulacros.

Como no es difícil de imaginar las zonas, comunidades o áreas naturales circunvecinas a las industrias o empresas se encuentran en constante riesgo por las actividades de estas últimas, el impacto que puede ocasionar puede ser muy grave a la población o los recursos naturales, ya que este riesgo implica diferentes formas de asimilación por parte de la población, provocando diferentes alteraciones a la salud, y aunque hay casos en que se puede contar con las propuestas de las industrias para minimizar el riesgo este no siempre es factible, en cuestiones de eficacia.

La elaboración de simulacros como medida de extrema urgencia para separar a la población de un riesgo inminente es una prioridad muy seria y necesaria que esta aplicando la autoridad, por lo que se trabaja en lo que será la metodología para identificar, evaluar, clasificar y jerarquizar los riesgos ambientales creando un Comité de Análisis del mismo, y sin dejar de lado la responsabilidad civil de quien ya sea intencionalmente o por descuido exponga las zonas naturales a convertirlas en zonas de contaminación; la labor de la autoridad ya se vio plasmada en la práctica, pues a la fecha se han realizado 2 simulacros binacionales en Nuevo Laredo, Tamaulipas, y Piedras Negras, Coahuila y varios nacionales en San Luis Potosí, Tlanepantla y Toluca, Estado de México, León, Guanajuato, Tabasco, Monterrey y Puebla.

Sobre el ingreso al programa y su subsecuente procedimiento, las empresas o industrias, deberán de seguir los siguientes pasos para su inscripción:

- 1.- La organización interesada remitirá a la PROFEPA, el correspondiente aviso de incorporación.
- 2.- Una vez examinado el aviso la PROFEPA emitirá un oficio en el que emite la aprobación del registro al Programa Nacional de Auditoría Ambiental.
- 3.- Con base en el protocolo del programa, se iniciaran los trabajos de campo al respecto, encargándose de todas las diligencias los auditores previamente reconocidos

4.- Realizados y concluidos los trabajos, los auditores entregaran la documentación final sobre la auditoria y las recomendaciones conducentes o su aprobación absoluta.

5.- Se firmara un convenio de concertación para que el auditado se comprometa a realizar las correcciones de los hallazgos de la auditoria, si los hubiera ya que en caso contrario se pasará directamente al siguiente punto.

6.- Se practicara la liberación de convenio, el que se ratifican el cumplimiento de normatividad ambiental y están en practica todas las medidas necesarias para coadyuvar a la conservación del medio ambiente.

7.- Se procede a la entrega del certificado correspondiente.

8.-Se permite el uso del logotipo en la empresa y/o los productos que elabora o servicios que brinda.

Al momento de llegar a este punto entendemos que tan importante es este procedimiento, ya que en él va implícita la voluntad de una industria que pocas ocasiones se manifiesta a pesar de lo que digan las estadísticas, pero que cuando se lleva a la realidad, puede ser una herramienta de gran ayuda en la cotidiana tarea de la conservación ambiental.

Los beneficios son muchos, evitar una visita de inspección y vigilancia se traduce en ahorro de tiempo y muy probablemente de dinero, el sistema permite autocorregir las deficiencias en el cumplimiento de la normatividad, por lo que es indudable el término de oportunidad, para quien trabaja al margen de las exigencias de la ley ambiental, deseamos recalcar, que sea por conveniencia o por conciencia y respecto a los demás, la practica constante del programa de auditoria ambiental es una alternativa de combate a la impunidad y llamado de cooperación que permita el avance certero de una labor urgente de acciones positivas en servicio de la naturaleza.

3.5.3. Verificación industrial

El sector industrial es una de las bases con que se sustenta la economía de un país, las diversas plantas que se dedican a cubrir los diferentes campos de trabajo en nuestro México llámese textil, extractiva, química, automovilística, de construcción, etc., generan diferentes actividades en relación a la transformación de materias primas, desde luego en bienes que son ofrecidos para la utilidad de una manera directa o indirecta de la gente, como una vía más cómoda para realizar sus labores cotidianas; entiéndase muy en lo general esta definición, lo que nos interesa es la repercusión que tiene la emisión de sus contaminantes en la conservación del ambiente, el impacto que sufren los recursos y sí el programa que lleva a cabo la autoridad es capaz de dar solución a estas ambiguas situaciones.

La verificación industrial o programa de inspección y vigilancia de las fuentes de contaminación, es un programa que a diferencia de la auditoría ambiental se constituye de estrategias para inducir al cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de las fuentes o industrias antes mencionadas, por lo que el reto sobre la prevención y control de la contaminación industrial es una misión muy difícil de cumplir, tomando en cuenta la poca cooperación con que cuenta la autoridad.

El instante en que la autoridad tiene el poder de exigir del particular el acatamiento estricto de la ley, por otro lado también está obligada de exhortar, y si es necesario coaccionar a los inspeccionados en la toma de medidas que se enfoquen a restaurar el medio ambiente y evitar el impacto ambiental adverso o en su defecto que este sea el mínimo, con posibilidad de enmendarlo a la brevedad posible.

La PROFEPA inclinada por un interés de agenciar su labor y evitar ser rebasada por las actividades lesivas al ambiente y perniciosas a la salud, pone en práctica la coordinación de sus procedimientos tanto técnicos y jurídicos, que garanticen la excelencia en su trabajo, por lo tanto uno de los parámetros que se practican es la medición del grado de control que sobre las emisiones contaminantes

de las empresas se practica y que pone en evidencia la necesidad que tiene un alto número de industrias de mejorar sus planes (si los tienen) para evitar el deterioro ambiental, lo que nos lleva a que por esta vía se vean reflejados los resultados positivos de su asiduo oficio.

Por lo anterior, las visitas de inspección en este rubro no solo conservan el concepto de prioridad, este ha trascendido al aspecto de lo general, sin mediar para su realización la antelación de los lugares de producción o transformación de bienes y servicios con registros de actividades contaminantes fuera del límite, es decir, que sin importar el tamaño o su peligrosidad, ni el índice por mínimo que sea de contaminación que expelen al ambiente por motivo de sus actividades, deberán atenderse todas las fuentes que sean foco de atención con la eficacia y rapidez, que se sujetarían a un modelo dechado que es con el que trabaja sobre las grandes industrias de todo el país, como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

El esfuerzo de la PROFEPA será cabal al unirse con las operaciones de las autoridades estatales y municipales para la identificación de la problemática y el posible o certero riesgo que sufre el ambiente, ya que a pesar de la insistencia de adjudicar responsabilidad a las personas morales, detrás de ellas hay acciones humanas de las que brotan los efectos al ambiente, para mayor entendimiento los efectos sociales, económicos y culturales que se producen en relación al equilibrio ecológico pueden ser positivos y en la mayoría de los casos negativos, dando lugar a desarrollar métodos y técnicas para identificar los efectos antes mencionados, a este procedimiento se le denomina impacto ambiental, cuya aplicación día a día es más exigida por obligación y necesidad, que por el convencimiento forzoso de su utilización; en la actualidad sus avances abarcan el riesgo que corren los ecosistemas relacionados entre sí y el seguimiento a los efectos que se han ido acumulando a un mismo ambiente, y no solamente a proyectos individuales; identificando las 10 zonas industriales más grandes del país y que son:

- 1.- Tijuana – Mexicali
- 2.- Guaymas – Nogales
- 3.- Cd. Juárez – Chihuahua
- 4.- Nuevo Laredo – Matamoros
- 5.- Manzanillo – Nuevo Laredo
- 6.- Saltillo – Durango
- 7.- San Luis Potosí – Tampico
- 8.- Puebla – Querétaro
- 9.- Salina Cruz – Coatzacoalcos
- 10.- Matamoros – Veracruz – Campeche.

Por lo que la Subprocuraduría de Verificación Industrial, al dar cumplimiento a una visita de inspección, ha optado por la evaluación del impacto ambiental como un instrumento esencial en dicha diligencia, si bien el grado de control de la emisión de contaminación es una aplicación vigente que expone la falta de consideración en las disposiciones de la normatividad de nuestra materia, esta perdería capacidad y certeza sin el respaldo de dicha evaluación, ya que del impacto ambiental se puede desprender incluso a simple vista la alteración o daño al medio ambiente, pero lo subsecuente es determinar la gravedad del daño porque de la magnitud de este será la dimensión de la falta o delito y la responsabilidad que adquiere la persona (física o moral).

Se vislumbra que en lo referente a la vigilancia del cumplimiento de la ley ambiental, en México existen cerca de 34,000 establecimientos industriales, comerciales y de servicios, de estos se consideran que 7,510 son fuentes potenciales de emisión de contaminantes del aire, 28,000 son generadores de residuos peligrosos de origen químico, 2,940 son residuos peligrosos biológico infecciosos, 5,300 realizan actividades altamente riesgosas y aproximadamente 840 prestan servicios relacionados con el manejo de residuos peligrosos, si a estas cifras agregamos que los recursos materiales y de presupuesto así como los humanos son escasos, tomando en consideración que para cubrir el universo de trabajo, la

PROFEPA "cuenta con tal solo 238 inspectores y con 252 abogados dedicados a la realización de los procedimientos administrativos derivados de las visitas de inspección realizadas, el número de 105 mil visitas realizadas durante los últimos diez años refleja una labor exhaustiva de la Subprocuraduría de Verificación Industrial, para corroborar la supeditación de la ley por los particulares."⁵⁹

Dentro de los proyectos más ambiciosos con que la PROFEPA cuenta para mejorar sus funciones, será el de afianzar el restablecimiento del compromiso que tiene su personal a través de la capacitación que la institución otorgue, tanto en el desempeño de sus funciones y el examen que se practique del estudio que estos hagan sobre los manuales técnicos de procedimientos jurídicos y administrativos, y el adecuado equipamiento para proporcionar la correcta evaluación del impacto ambiental, con base en la constante actualización de los patrones establecidos en dichos manuales, para que la verificación, las medidas de seguridad o corrección de infracciones sea en el menor tiempo posible.

Además hurgaran en la voluntad de las personas, con el objetivo de que estos se interesen por conocer la dimensión de sus acciones, lo que trae consigo una mayor posibilidad para llevar a cabo el cumplimiento de la normatividad, y la prevención de impactos y daños irreversibles, para lograrlo la línea de acción que pretende seguir la PROFEPA, será de suministrar guías y material didáctico dirigidos a las industrias de las fuentes de contaminación, con la finalidad de darles a conocer los derechos y obligaciones que repercuten en el ambiente; con la organización de cursos, seminarios y talleres dirigidos a los representantes de las industrias para que reconozcan las áreas de sus sitios de trabajo, y por sí mismos subsanen las deficiencias encontradas.

La comunicación es un factor muy importante, ya que los propósitos antes descritos serán verídicos y se descartaría cualquier posibilidad de incumplimiento, el

⁵⁹ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001 2006. México. 2001. pág. 57

desarrollo y operación de un programa de información nacional, cuya característica es el seguimiento detallado de los procedimientos de carácter administrativo que se hagan, tendrán el propósito de garantizar la debida conclusión (apegada a derecho) de las visitas de inspección, pero esta comunicación no solo será interna, como los demás programas y estrategias con las que trabaja la PROFEPA, por lógica esta tendrá el carácter de pública.

Lo anterior brindara la confianza de la población, para efectos de hacer una apreciación de la actuación de las entidades encargadas de la verificación industrial, el trayecto laboral para consumir su realización es por medio de reportes periódicos que muestren los avances conseguidos en la ejecución de los programas, la elaboración de tablas, gráficas, láminas y conclusiones que demuestren claramente las tendencias en la disminución o la neutralidad de índices severos de contaminación industrial, así como difundir asambleas aglutinando a las poblaciones aledañas a zonas industriales, y con el mayor índice de contaminación en el país, para hacerles de su conocimiento, el impacto en su entorno y salud, y cuales son las alternativas que tienen para denunciar las anomalías que se presenten, para que en cooperación y respaldo de la autoridad, se forme una sociedad decidida, informada, responsable y participativa en este arduo quehacer en servicio del medio ambiente y sus recursos.

Ahora bien en cuanto al respaldo del procedimiento de verificación industrial, este debe de cumplir con las formalidades que le impone la ley federal del procedimiento administrativo, la identificación que sea haga de la infraestructura, de los procesos y los equipos empleados por una industria, permitirá hacer un examen que arrojara los resultados que son considerados como agresores de alta peligrosidad en este rubro y de su registro dependerá una división, llamados indicadores de impacto, practicados como un mecanismo más eficiente y ágil que permitirá disminuir la inversión de tiempo y material en la visita de inspección, dando la ventaja de reconocer un campo más amplio en la evaluación del cumplimiento de

la normatividad ambiental y de una relación más estrecha con los representantes de las fuentes de contaminación.

Lo que hasta este momento podemos decir es que si bien el origen de la contaminación industrial es muy grave y compleja de combatir, en la auditoría encontramos la iniciativa propia de las empresas por acatarse a la normatividad ambiental, para fortalecer la conservación del medio ambiente, en la verificación industrial es todo lo contrario, aquí se hace presente la necesidad de atribuir las correspondientes sanciones a través de la visita de inspección, aunque el número de industrias sujetas a la verificación hoy en día representan menos de la mitad que hay en nuestro país, sin embargo los datos arrojan la apresurada labor de la PROFEPA por corregir las deficiencias que la anteceden en todas sus áreas, la depuración interna de su personal y de sus tácticas, que seguramente se conseguirán con el paso del tiempo, del cual ya no dispone la autoridad para hacer frente a las demandas de la sociedad.

3.5.4. Denuncia popular

La participación de la población y la sociedad en general se ha vuelto una de las principales preocupaciones de la PROFEPA, como se ha podido comprobar en los temas anteriores, los programas enfocados a disminuir y contender la intrincada problemática ambiental consideran diversas vertientes que involucren y estimulen a la gente en la defensa de su entorno, de tal modo que la denuncia popular es el conducto para evitar la impunidad de los actos perjudiciales a nuestro ambiente, estimulando a la creación de un juicio personal que elimine el temor de exponer los actos delictivos ante las autoridades correspondientes.

"La participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la ejecución y evaluación de las políticas ambientales es una condición necesaria para dotar a las mismas de legitimidad y generar condiciones propicias para su aplicación " ⁶⁰

Lo anterior se debe a que las personas deben hacer del conocimiento de la autoridad los hechos u omisiones que producen o pueden producir desequilibrio ecológico o que contravengan la normatividad ambiental, ya que la investigación que se realice a través del programa de inspección y vigilancia tiene como detonante la denuncia que se haga en relación a los actos mencionados.

La denuncia popular es considerada como el mecanismo social del cual puede hacer uso la población para exponer todo hecho y acción que produce daños al ambiente y que agotan los recursos naturales, esa es la razón de proporcionar la mayor y más transparente información a la gente, al incrementar el conocimiento se incrementa la participación, ya que la denuncia popular alcanza no solo las actividades antes señaladas, las acciones mal realizadas que violenten o afecten los derechos del particular en la realización de visitas de inspección, podrán ser atendidas en este mismo rubro.

Bajo este concepto que justifica la importancia que tiene la denuncia, el sentido de responsabilidad se incrementa por parte de la autoridad, con actuaciones más decididas y envestidas de confianza por la seguridad de que se trabaja con motivo justo y fundado, el resultado es que las debilidades de la administración sean fortalecidas en la búsqueda de nuevas y mejores formas que combatir los retos de la institución.

Su fundamento lo encontramos en el artículo 189 de la LGEEPA, y que a la letra dice:

⁶⁰ Programa de la Organización de las Naciones Unidas. **Responsabilidad por el Daño Ambiental**. México. 1998. pág.55.

Artículo 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Esto nos da la pauta de mencionar que no solo las personas en su aspecto individual tienen la facultad de ejercer este derecho, la unión y la organización de un determinado grupo de personas que solicitan la intervención de la autoridad por existir la sospecha de la elaboración o consumación de ilícitos, retoma más fuerza dando origen a un gravamen entre la autoridad y la ciudadanía, más ambicioso e incansable, urgente de resultados positivos.

Para la presentación de la denuncia se debe advertir los requisitos que se encuentran en el artículo 190 de la LGEEPA, y que a continuación se enumeran, en el supuesto de presentarse directamente por escrito:

- 1.- El nombre o razón social, domicilio, teléfono (si lo tiene) del denunciante o en su caso de su representante legal.
- 2.- Los actos, hechos u omisiones denunciados.
- 3.- Los actos que permitan identificar al presunto infractor o presuntos infractores o localizarla fuente contaminante.
- 4.- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Una vez cumplidos los requisitos que exige la ley, será recibida en el módulo de atención, se acusara de recibido en donde acto seguido será analizada y calificada, posteriormente se registrara en el sistema de atención a la denuncia popular asignándole un número de expediente, siendo remitida al área de la autoridad competente para realizar todas las diligencias necesarias para su debida integración.

Dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificara al denunciante el acuerdo correspondiente, señalando a que tramite fue sujeta la denuncia, para que en el caso de recibir dos o más denuncias, la autoridad acordara la debida acumulación en un solo expediente, debiendo notificar a los interesados dicho acuerdo.

La siguiente diligencia de la autoridad será hacer la plena identificación del denunciado, informándole sobre quien lo denuncia y la infracción, delito o acción de la que se le atribuye probable responsabilidad, otorgándole un plazo de 15 días a efecto de que pueda presentar los documentos y pruebas que demuestren lo contrario, en esta etapa el denunciante puede coadyuvar con la autoridad, para también ofrecer pruebas, información y documentos inherentes a la investigación, con las que pretenderá comprobar fehacientemente su acusación

En la peripetia de que la investigación hecha por la autoridad, arrojará como resultado que los hechos examinados no constituyen violación o desacato a la *normatividad ambiental ni afecte ninguna cuestión de interés social*, exhortara a las partes a un procedimiento de conciliación, exponiendo cada una sus puntos de vista, llegando a un acuerdo, en caso contrario el denunciado estará sujeto a una visita de inspección y vigilancia.

Si de la investigación se desprende que los hechos o actos denunciados, no producen ningún desequilibrio ecológico, o afecte a las comunidades aledañas, ni se corre riesgo con la conservación de los recursos naturales, lo notificara al

denunciante para que emita las observaciones que a su consideración sean convenientes, para aportar más elementos de prueba o desistirse de su acusación.

Desde luego que la autoridad no admitirá denuncias notoriamente improcedentes, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento legal o inexistencia de petición, es decir, manifestar que se solicita la intervención de la autoridad, excepto cuando sea evidente la realización de una infracción o delito cuyo seguimiento sea de oficio, para lo cual en cualquiera que sea de los casos anteriores, se notificara al denunciante, sin dejar de tomar en cuenta alguno de los motivos que concluyen el procedimiento administrativo de la denuncia popular, establecidos en el artículo 199 de la LGEEPA y que a continuación se señalan:

Artículo 199.- Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

I.- Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;

II.- Por haberse dictado la recomendación correspondiente;

III.- Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;

IV.- Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;

V.- Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;

VI.- Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;

VII.- Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o

VIII.- Por desistimiento del denunciante.

En la LGEEPA se contempla la posibilidad de presentar la denuncia por vía telefónica, y en caso de presentarse este supuesto el servidor a quien corresponda recibir la denuncia deberá levantar acta circunstanciada de la misma, lo que en el mismo ejercicio se le indicara al denunciante que cuenta con término de 3 días hábiles para la ratificación de la denuncia por escrito, ahora bien esta alternativa de recurrir a la institución se ha ampliado, actualmente la PROFEPA cuenta con 32 módulos distribuidos en la república mexicana, de igual forma buzones ecológicos ubicados principalmente en los municipios, aeropuertos, cámaras empresariales, etc. y por vía Internet en www.profepa.gob.mx, o directamente en el correo electrónico de

la institución denuncias@correo.gob.mx, esto ha repercutido de tal forma que el número de denuncias se ha incrementado de 4,240 en el 2000 a 5,488 en el 2003, esto se traduce en un aumento del 29% en este aspecto.

Uno de los aspectos sobresalientes que tienen como finalidad para que la gente se acerque a la institución y brindar confianza necesaria para que presenten sus denuncias, en la ley adjetiva de la materia, se contempla la posibilidad de que se guarde el secreto en referencia a su identidad, esto en razón de seguridad e interés particular, siempre y cuando sea a solicitud del denunciante, lo cual no afecta la debida integración del procedimiento.

El vigor de la autoridad conduce a una atención que se ha dado al rezago de denuncias recibidas y que dejaron de ser atendidas por los escasos recursos que hubo en años anteriores, por lo que actualmente en la fuente de información de la PROFEPA encontramos abatido este problema en una disminución del 78%, en comparación de 2001, en donde se encontraba 4,034 denuncias rezagadas, al mismo tiempo bajo el control que se tienen de las denuncias recibidas, se han identificado las zonas más críticas del país, con lo que el procedimiento de inspección y vigilancia, surgido de la participación en que incurre la población, ayudara a distinguir y comprender los sitios donde se cumple la normatividad ambiental y en los cuales existe su inobservancia ya sea intencional o no.

El desenlace que traiga consigo cada procedimiento concluido, nos permitirá estar en posibilidades de calificar y evaluar la labor del personal de la institución, porque de ahí se originan las diferentes situaciones que propician los actos de corrupción y que tanto se ha pretendido combatir y detener, convirtiéndose en el precedente por el que la PROFEPA se encuentra dentro del programa Transparencia y Combate a la Corrupción.

Dentro de las líneas de acción que pone en marcha la PROFEPA, esta no podía ser la excepción, destaca en lo interno la existencia de un proceso de consulta

entre las áreas de la institución, esto con la finalidad de acortar tiempos de respuesta en las etapas de procedimiento de la denuncia ambiental, en lo externo, se promoverá una mayor participación de la población que aun no conoce el derecho que tiene para presentar la denuncia popular, por medio de un programa de orientación al respecto y con la difusión de trípticos, carteles y diferentes impresos, en lugares públicos del distrito federal y provincia, por ultimo un taller que capacite a los ciudadanos interesados y al mismo personal interno de la institución, sobre la competencia que se tiene en la denuncia popular, las atribuciones de las autoridades, y proporcionar guías para la formulación de denuncias ambientales.

Hay que recalcar que la antigüedad de los problemas ambientales en este aspecto no solo requiere de una modificación a los estatutos de trabajo, la misión de *informar a la población es una columna* donde todas las áreas de la PROFFPA se quieren respaldar, ciertamente la intención de trasfigurar a la gente en un vigilante activo que subvencione la labor de la autoridad será un arma de doble riesgo, por que la conciencia llevara a trabajar en coordinación con la autoridad sin siquiera planearlo, apresurando las medidas preventivas al caso concreto de que se trate, o ambos pagarán el costo de la extinción de los recursos naturales, los ecosistemas y el medio ambiente.

La atención amable, oportuna y eficaz con que el personal que labora en la PROFEPA respecto de los problemas que hemos tratado en el presente trabajo de investigación, será el primer paso para fomentar la tan ansiada participación, sanear las irregularidades cometidas por errores, agilizar con estricto control las denuncias registradas, rescatando tiempo y eficacia en los procedimientos administrativos que se emplean.

3.5.5. Factores que determinan responsabilidad de daño ambiental

Los procedimientos específicos y auxiliares de la materia ambiental, pueden ser llevados con efectividad cuando la autoridad tiene la capacidad de aplicar

correctamente sus formalidades y requisitos, con lo que se vuelve la única herramienta que se tiene para acreditar la inobservancia de la ley en que incurren las diferentes personas, lo que nos conduce a establecer que la capacidad de la autoridad se extiende a concretar los factores que serán los que determinaran el grado de responsabilidad, fijando el tipo de infracción cometida y la correspondiente sanción, creando la convicción en el particular sobre su falta y evitando o reduciendo al mínimo la posibilidad de ser nulificada, anulada o recurrida por este.

La potestad sancionadora que tiene la autoridad administrativa, es considerada una facultad coercitiva e incluso de carácter disciplinaria, en los casos que ha visto vulnerados los preceptos contenidos en sus leyes y reglamentos, pero es cuestionable en razón de que los procedimientos administrativos requieren del perfeccionamiento al reunir las formalidades y requisitos de ley, pero si no se cumple con esto pueden ser impugnados y jamás acatados por los responsables, sin dejar de tomar en consideración que las punitivas económicas no encarnan el escarmiento o malestar que logre disuadir las conductas de los infractores, como ya se explico en temas anteriores.

El maestro Sánchez Gómez nos refiere sobre el objeto de las atribuciones sancionadoras de la autoridad administrativa y que dice “se trata de reprimir las violaciones a las normas jurídicas que protegen los intereses colectivos, imponiendo sanciones administrativas que en cada caso procedan bajo el principio de legalidad, en donde se justifique la gravedad de la infracción cometida, y la medida disciplinaria aplicable al caso concreto, fundado y motivando la resolución respectiva, para preservar el estado de derecho, que siempre debe ser la conducta ha seguir por los gobernantes y para que así alcance eficacia los fines públicos en nuestro país...”⁶¹

Para seguir los parámetros de la definición del maestro Sánchez, la imposición de las sanciones en comento, encontramos su fundamento en el artículo 21 y 73 fracción XXI de nuestra Constitución y que a la letra dice:

⁶¹ Op. Cit. SÁNCHEZ . pág. 270.

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso....."

De la lectura del artículo anterior se desprende que la autoridad puede hacer efectivo el castigo de los reglamentos de policía y buen gobierno por lo que en un principio se delimita a la ejecución de la multa y el arresto, sin embargo esto no ha impedido que la autoridad imponga penas señaladas en leyes administrativas siendo diferentes a la multa y el arresto, ya que en los diversos ordenamientos administrativos la imposición de sanciones deberán estar respaldadas por las leyes correspondientes, es decir, la contemplación de puniciones o sanciones en demás ordenamientos deberán ser aplicadas sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21 constitucional.

Lo anterior se justifica en el artículo 73 de la CPEUM, en donde la Administración Pública puede aplicar las sanciones contenidas en leyes específicas:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
Fracción XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

El artículo anterior es parte esencial para que la labor legislativa este en posibilidad de definir los delitos y faltas contra la federación, incluso fijando los castigos que deben imponerse según sea el caso, con lo que queda manifiesta la validez para la aplicación y ejecución de las diversas sanciones que podemos encontrar en las leyes de carácter administrativas u ordinario, evitando rebatir lo contemplado en el artículo 21 constitucional.

Retomando los procedimientos específicos y auxiliares de la materia, se infirió que estos se emplean para comprobar cuando se cumple o se ha dejado de cumplir con la normatividad ambiental y determinar si es necesario establecer medidas de seguridad, de urgente aplicación, o algún tipo de sanción, tomando en cuenta que factores son en los que la autoridad se apoya para determinar la responsabilidad que será susceptible de un castigo.

Una vez comprobada la inobservancia o incumplimiento de la normatividad, resalta la contravención ilegal que trae consigo el caso omiso a la ley, con lo que el sujeto o sujetos, son blancos de la competencia legal y la decisión fundada en derecho que la autoridad desarrolle por medio de su dictamen, así la comprobación de la infracción en que incurrir el visitado o investigado se constituye en el primer factor que toma en consideración la autoridad para adjudicar la responsabilidad.

El individuo que actúa en omisión de sus obligaciones ambientales, ocasione quebrantamiento de una norma jurídica (ley o reglamento) que ponga en riesgo la paz y bienestar social de los demás estará infringiendo dicha norma, por lo que el resultado será recibir una sanción administrativa o judicial, e incluso los 2 tipos de medidas, por lo que deberá prepararse para asumir sus consecuencias.

La infracción ha destacado por considerársele como un término muy genérico, por lo que es común referirse a cualquier ilícito de carácter administrativo, por lo tanto no es raro encontrarla en la rama ambiental, y el maestro Sánchez Gómez la define como que "es un conducta típica, antijurídica, dolosa o culposa de un particular o servidor público con la que se contraviene una obligación de naturaleza administrativa y que por tal motivo debe ser sancionada la persona física o moral quien se le imputa ilegalidad, por una autoridad, según la gravedad de la falta o violación cometida."⁶²

⁶² Ibidem. pág. 274.

De esta definición se observa que se emplean los elementos del tipo penal, equiparando a esta como un delito, muy probablemente en su modalidad administrativa, ciertamente la gravedad de la infracción puede llegar a trascender a nivel estratosféricos, que afecten directamente tanto al Estado como a la sociedad, es entonces que podemos estar de acuerdo con la anterior definición en donde las infracciones se elevan al grado de delitos, sancionados por la autoridad judicial, pero que en ningún momento dejaran de asumir sus consecuencias en la vía administrativa.

Los elementos o requisitos necesarios para determinar una infracción son los que a continuación se describen:

1.- Se constituye de un acto o una omisión, vinculada negativamente con una obligación ambiental, es decir contraria a lo establecido a la normatividad.

2.- Los sujetos de la infracción, en los que se toma en cuenta la distinción de acuerdo a su posición en activos y pasivos, el primero es aquel que realiza la contravención tipificada en la ley, el segundo es el particular, dependencia u organismo en cualquiera de los niveles de gobierno que resulta agraviado de la acción del primer sujeto

3.- El objeto de la infracción, constituida por la conducta, que es calificada para recibir una sanción, percibida por los sentidos y avalada por el conocimiento y la experiencia, dentro de la esfera de legalidad es más preciso decir que es la materialización de dicha conducta que atenta contra la permanencia del ambiente.

4.- El resultado de la infracción, como desenlace de la actividad lesiva y que puede sobrepasar los límites estipulados en las leyes ambientales, desde luego que el origen data en la inspección con motivo de corroborar el cumplimiento de la normatividad.

Las obligaciones de hacer, de no hacer y de tolerar crean un vínculo con la autoridad administrativa cuando estas realizan el desempeño de sus funciones, por lo que en un acto de rebeldía o indiferencia hacia el marco jurídico administrativo o ambiental implicara estar a la exposición, a una reprimenda por la autoridad y el desprecio de la sociedad, adquiriendo un compromiso con una mayor responsabilidad, esto se cumple con la finalidad de que exista el ajuste preciso del hecho y la conducta imputable al sujeto que repercutirá con la adecuación de la sanción que corresponda a su proceder ilícito.

Esta adecuación es relevante para conocer el tipo de sanción (como segundo factor para determinar la responsabilidad) que se atribuirá al infractor, como medida expiatoria, por medio de la resolución que la autoridad elabore y que le será notificada con el objeto de preservar un interés general que ha ido creciendo en la población, y la seguridad de que se esta trabajando para la conservación del medio, encausando al responsable primario a evitar nuevamente su incumplimiento, o atribuir sanciones más severas a los reincidentes.

El maestro Sánchez Gómez nos dice, "en su esencia es una determinación disciplinaria que busca mantener el respeto a nuestro Estado de Derecho, las buenas relaciones entre gobernantes y gobernados, la armonía en la convivencia social, que el trasgresor soporte y sienta la presencia de un escarmiento patrimonial o de otra índole en su persona o intereses individuales."⁶³

Pero como mencionamos al principio de este tema, la condena que haga la autoridad para satisfacer el castigo, es una situación que en muchas ocasiones no cambia la problemática, es más cómodo pagar la cantidad impuesta por una multa que invertir en un proceso de autoregulación. Si agregamos que en la actualidad la multa es la sanción con mayor aplicación en la materia no es difícil imaginar, que el avance para detener dicha problemática se lleve a paso muy lento y dudando de su eficacia.

⁶³ Ibidem. pág. 277.

Los elementos que son indispensables de tomar en cuenta, para determinar la sanción administrativa son.

1.- Dichas sanciones deben estar contenidas, en las leyes o reglamentos de naturaleza administrativas o en su defecto en las demás leyes específicas, de nuestro marco jurídico.

2.- La validez de la sanción debe cumplir con los requisitos de formalidad de todo acto administrativo y ser notificada de la misma forma, especificando las causas (factores) por cuales la autoridad determino la resolución, y la gravedad de la infracción.

3.- Se tomara en cuenta el nivel económico del infractor, esto para considerar lo establecido en el artículo 21 constitucional, además el carácter de primario o reincidente, de igual forma la notificación deberá cumplir con las formalidades de ley, y señalar el recurso o medio de defensa que puede hacer valer el particular.

Los factores o determinaciones administrativas y ambientales que hemos tratado hasta ahora no estarían completas sin definir las sanciones que existen en ambas legislaciones, en el siguiente cuadro se encuentra el fundamento y tipo de sanción, que contemplan las leyes de importancia en la materia:

Ordenamiento y Sanción	LGEEPA	LFPA
Multa	Art.171 fracc. I	Art.70 fracc. II
Clausura	Art.171 fracc. II	Art.70 fracc. V
Decomiso	Art.171 fracc. IV	--
Arresto	Art.171 fracc. III	Art.70 fracc. IV
Suspensión de autorizaciones	Art.171 fracc. V	--
Amonestación	--	Art.70 fracc. I

Multa.

Es una pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, de acuerdo al decreto por el que se reformo la LGEEPA publicado el 31 de diciembre de 2001, la multa es de 20 a 50,000 días de salario mínimo vigente en el distrito federal, con lo que se aumento en 150% la multa, que antes abarcaba este artículo que era de 20,000 días; diversos autores coinciden en que esta debería ser según los daños económicos ocasionados al estado, sociedad o particular

Clausura temporal o definitiva, total o parcial.

Esta dependerá de criterios generales, como lo es la gravedad del daño, el incumplimiento del infractor cuando se determino la aplicación de medidas correctivas o de urgente aplicación, en casos donde se presenta la reincidencia, la desobediencia reiterada, la discrecionalidad con que cuenta la autoridad para aplicar esta sanción es muy amplia, la clausura debe ser una medida que se tomara solamente en casos de extrema gravedad,

Decomiso.

Este sanción, solo esta contemplada en la LGEEPA, esta relacionada con los productos o ejemplares de recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre, el maestro González Marques, hace referencia y aclara "que existía una confusión entre confiscación y decomiso al tratarlos como sinónimos, cuando en realidad el primero es una pena aplicada en cuestiones fiscales y que significaba privar a alguien de sus bienes para ser atribuidos al Estado"⁶⁴; el decomiso es solo una parte perdida del total del patrimonio.

Arresto.

Es una detención con carácter de provisional, esto implica una breve privación de la libertad, los supuestos más comunes para hacer uso de esta sanción además de infringir las disposiciones ambientales, es que se haga caso omiso de las disposiciones o señalamientos que exprese la autoridad con respecto de

⁶⁴ Op. Cit. GONZALEZ. pps. 509-510.

indicaciones para subsanar anomalías en sus labores, produciendo altos niveles de contaminación o cuando en la visita de inspección y vigilancia ponga obstáculos al desarrollo de la misma o no permita su realización.

Suspensión de autorizaciones.

Es dejar sin efecto una concesión, una licencia, permiso o autorización, cuando se descubre que los titulares de dichas autorizaciones han vulnerado con sus actividades la normatividad ambiental, poniendo en peligro el equilibrio ecológico, los recursos naturales, por los altos índices de contaminación, con lo que la autoridad estará obligada a motivar y fundar la resolución respecto a esta sanción.

Amonestación.

Esta sanción solo esta contemplada en la LFPA, consiste en una advertencia que las autoridades administrativas imponen ante las personas, en las que recaen sospechas de irregularidades o indisciplinas administrativas, parece acertado que la LGEEPA no contemple dicha sanción, que se parece más a un atenuante en caso de comprobar el incumplimiento de la ley, cuyo objeto es orientar a los probables infractores a no cometer una falta, y reconsiderar su proceder.

Los factores de la infracción y la sanción son necesarios para consolidar la existencia de la responsabilidad en que incurren los particulares, para que el infractor reconozca los errores con los que desempeña su actividad, en síntesis, estos elementos ciertamente forman parte del procedimiento de inspección y vigilancia, pero es necesario establecer que este procedimiento es para comprobar el incumplimiento de la normatividad, y que como consecuencia la autoridad considerara los factores para visualizar el nivel de la responsabilidad y a que tipo de sanción será condenado el infractor, con base en los elementos que caracterizan a cada una de ellas, acertando en la más adecuada para encarar y dar una solución firme al daño causado.

3.6. Medios de defensa

Una vez examinados los procedimientos indispensables de la materia ambiental, se pudo ampliar la base en la que consiste su labor y se despejaron los objetivos que tiene por cumplir la PROFEPA, en franco acoplamiento con la sociedad, así el establecimiento de sus estrategias de trabajo en esta administración que pretende ser la mejor, tanto en la rama ambiental y administrativa, nació el compromiso de estar sujetas a los resultados positivos que exige la sociedad de sus operaciones, de la complejidad de sus actuaciones y la legalidad de sus determinaciones, en la misión a la que se ha sometido de efectividad y seriedad exenta de corrupción, conservando la imagen virtuosa de fuerza y firmeza que le proporcionen además una figura marcial ante todo aquello que pone en riesgo y peligro el medio ambiente, los recursos naturales y nuestra existencia.

Desafortunadamente el margen de error se hace presente, por muy pequeño que sea o se trate de evitar, en muchos casos es inevitable, quizás por circunstancias que atañen a la visita de inspección y vigilancia, la inexperiencia, falta de capacidad de los visitantes, o por ser una condición normal en el ser humano, lo cierto es que ese margen de error, puede representar la caída de una labor importante, probablemente trascendental para salvaguardar el ambiente o por caso contrario la revelación de deficiencias graves en la aplicación de las disposiciones administrativas, que realiza la autoridad en el desempeño de sus funciones, que termina menoscabando o afectando los derechos de los particulares.

Si se presenta este supuesto, la persona que esta siendo objeto de una deficiente actuación de la autoridad al recibir la aplicación de diversas irregularidades, traerá como consecuencia un agravio en su persona, patrimonio o trabajo, por lo que el sentido o instinto de defenderse no será raro, el particular podrá ejercer su derecho de alegar las fallas o faltas en las que caiga la autoridad, esto por la vía de los medios de defensa que la misma ley le otorga, y cuya obligación de la autoridad consiste en informar al visitado de este derecho que puede hacer valer.

Los medios de defensa consagrados en las diversas leyes de nuestro marco jurídico son variados, pero al final tendrán el mismo propósito que será de corregir, modificar, revocar o anular las actuaciones, en algunos casos las atribuciones y resoluciones de las autoridades cuando estas se configuran en errores, ilegalidades o injusticias; lo que desde luego no es bueno para los esquemas en los que esta comprometida la PROFEPA, sin embargo si no lo vemos tan negativamente, su importancia vislumbra una circunstancia que permitirá que la autoridad ocupe esta situación como una medida de control, que garantice que las labores realizadas en el presente y en el futuro estarán sujetas al más estricto orden legal.

El tramite de los medios de defensa queda a instancia del particular, puesto que la autoridad por si sola no puede efectuar dicho tramite, sin que el particular pierda la noción del término que la ley en la materia que se trate le otorgue para tal efecto, por que de lo contrario perderá el derecho de impugnar los actos que le causan perjuicio y la actuación de la autoridad si bien no quiere decir que se volverá legal por no ser impugnada, el particular si estará obligado a cumplir con las disposiciones que haya dictado la misma, salvo el caso en el que conste que dicho medio de impugnación, es optativo para su presentación, o se ajuste a los términos del artículo 107, fracción IV de la Constitución Federal.

De acuerdo a la posibilidad de clasificar los medios de defensa o de impugnación, se desglosara en forma breve las siguientes tres definiciones que se hacen de ellos, con la finalidad de discernir en las posturas que adquieren cada medio en nuestra legislación, "en primer lugar los remedios procesales, en segundo los procesos impugnativos y en tercero los recursos"⁶⁵, esta ultima definición es la de aplicación en nuestra materia.

En el primer lugar se relaciona con los medios cuya misión es la corrección de los actos o resoluciones ante el mismo órgano que los emana, tal como es la aclaración de sentencia, de hecho una de las más comunes, en donde el mismo juez

⁶⁵ Cfr. FIX Zamudio, Héctor. **Diccionario Jurídico**. Porrúa. México. 1992. pág.164.

conocerá los errores debidamente señalados para enmendarlos si así es procedente, o la excitativa de justicia siendo promovida una vez que ha expirado el término que tenía la autoridad para elaborar los proyectos de sentencia o resolución a su cargo.

En el segundo lugar se distingue el combate de las actuaciones o resoluciones de la autoridad, se hará mediante un proceso autónomo, como por ejemplo el iniciado ante los órganos administrativos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) o el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), o el juicio de amparo en los Tribunales Federales, que representan una separación del procedimiento que origino el acto impugnado.

En tercer lugar tenemos particular interés, ya que en la materia ambiental no podía haber la excepción para manifestar los errores en que incurre la autoridad, la vía de aplicación es el recurso; la LGEEPA y la LFPA contemplan al recurso de revisión como la vía para impugnar las actuaciones que se consideren están fuera de la esfera de la legalidad y que de su propio nombre se entiende, consiste en revisar y recorrer el procedimiento, incluso desde su principio hasta su resolución, encontrando las anomalías que generaron los actos impugnados con base en la expresión que haga de las mismas el particular; además del de revisión, tenemos la apelación en la materia civil y penal, el de revocación en materia fiscal y civil, la queja y reclamación en materia de amparo.

Lo que en un principio pudo ser la necesidad, después se convirtió en un derecho del que disponen las partes que intervienen en un conflicto, se aclara que los recursos no son materia exclusiva del particular, pues existen supuestos jurídicos en los que la autoridad puede hacer uso de ellos, lo cierto es que los medios de defensa o impugnación, son una práctica constante en nuestro derecho que ofrece la alternativa de evidenciar los errores en los que por causas de fuerza mayor o inexcusablemente incurre la autoridad, obligándola con preceptos legales a corregir su accionar y decida atribuir una resolución, que independientemente sea favorable o no al particular, se funde y apegue a derecho.

3.6.1. Recurso de revisión

En el tema anterior consideramos que la autoridad al desarrollar sus facultades de comprobación, no esta exenta de incurrir en errores ya sea por circunstancias ajenas o completamente atribuibles a su falta capacidad, por lo que el particular es orillado a invocar los medios de defensa que la ley le otorga, con base en el conocimiento que la autoridad le haga al particular sobre este derecho, en la notificación de la resolución definitiva del procedimiento realizado.

Por lo que el recurso administrativo es la primera instancia a la que tiene derecho el afectado, cuando a su consideración esta siendo afectado por la determinación de la autoridad, este remedio no solo es útil para combatir la injusticia en que se deja a una persona, también es una herramienta por la cual se trata de salvaguardar el estado de derecho, previsto en la garantía de legalidad consagrada en nuestra constitución federal.

Tal es la importancia que algunos autores le atribuyen, que la interposición de este recurso puede ser la génesis de una actuación de la autoridad superior ya considerada negligente, por el que se obliga al particular a recurrir a la siguiente instancia, el maestro Margain nos explica "... el recurso administrativo constituye la base o el cimiento de nuestra defensa y de la cual no podemos sustraernos al llegar a un tribunal..."⁶⁶

Una vez que se interpone un escrito recurriendo un acto jurídico administrativo, la actividad del órgano encargado de su revisión estará doblemente comprometida a apegarse a derecho, ya que si quedan demostradas una o varias ilegalidades esgrimidas por el afectado, la autoridad deberá anular, revocar, reponer o modificar el acto administrativo en referencia; la única disonancia la constituye la idea de que la revisión antes referida, seria realizada por el superior jerárquico de la

⁶⁶ MARGAIN Manautou, Emilio. **El Recurso Administrativo en México**. 6ª Edición. Porrúa. México.2001. pág. 130

que emitió el acto impugnado, lo que se presta a interpretaciones de una posible parcialidad para la resolución de dicho recurso, por lo que sería necesario acudir a la siguiente instancia que se vera en temas posteriores.

El fundamento legal del recurso administrativo en la materia ambiental lo encontramos en el artículo 176 de la LGEEPA , que a la letra dice:

Artículo 176.- Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

Ahora bien este precepto indica los requisitos iniciales para la sustanciación del recurso de revisión, formando parte de un capítulo en donde la mayoría se enfoca a la tramitación del recurso por decomiso de bienes, la impugnación que pueden hacer comunidades afectadas por actividades contaminantes, o el indebido otorgamiento de permisos o licencias, sin normalizar directamente el despacho de las demás situaciones que son presumibles de ilegales o irregulares, mermando la eficacia de la LGEFPA, con fundamento en el artículo Segundo Transitorio de la LFPA, y que dice.

Segundo Transitorio.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Por lo que el artículo 179 de la LGEEPA, establece que para la sustanciación de los recursos, será necesario observar las disposiciones de la LFPA, como a continuación se señala:

Artículo 179.- Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lo que implica un raudal de confusiones al momento de determinar que ley es a la que se debe de recurrir para refutar los actos que a nuestra consideración afectan nuestros derechos; por tal razón una vez justificada la remisión a la ley administrativa, trataremos dicho procedimiento con base en la LFPA.

El maestro Sánchez Gómez en su obra nos define "los recursos administrativos, son los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que en caso de resultar afectados en sus intereses personales y derechos, por un acto de la administración pública federal, del DF, entidades federativas o municipios, solicite la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto o improcedente, ante la misma autoridad responsable, la dependencia u organismo creado para tal efecto, según la ley o reglamento que lo regule, y de esta forma se preserve o restablezca nuestro estado de derecho."⁶⁷

De la definición anterior y de conformidad con el artículo 83 de la LFPA el recurso de revisión procede contra aquellos actos o resoluciones definitivas a un procedimiento administrativo, en nuestro caso el de inspección y vigilancia de la legislación ambiental. como se menciono en temas anteriores durante el desarrollo de la visita se levantara acta circunstanciada de las observaciones hechas, y el particular podrá manifestar lo que a su derecho convenga, pero el momento procesal oportuno para impugnar dichas observaciones, será al recurrir la resolución definitiva

Algo que es conveniente señalar es que el artículo de referencia implementa la interposición del recurso como optativa, es decir, la autoridad administrativa deja a libre elección del particular si desea impugnar dicha resolución en primera instancia sin afectar en ningún momento su presentación ante la siguiente instancia, el

⁶⁷ Op. Cit. SÁNCHEZ. pág. 284

suprimir el agotamiento obligatorio del recurso permite en su caso una mayor celeridad al trámite de la resolución desfavorable, en algunos casos representa mayor confianza al particular que con la presentación del recurso, por considerar que el tribunal correspondiente aquilatará correctamente las ilegalidades de que puede estar siendo objeto.

La interposición del recurso será ante la misma autoridad que emitió la resolución que se impugna, esta acordará su admisión y la correspondiente suspensión, para que posteriormente sea turnado a su superior jerárquico, de conformidad con el artículo 176 de la LGEEPA y 86 de la LFPA, y que de acuerdo a este último, el recurso debe de señalar:

- A) El órgano administrativo a quien se dirige.
- B) El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir todo tipo de notificaciones.
- C) El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo (esto a efecto de demostrar la oportunidad del recurso).
- D) Los agravios que le causan.
- E) En su caso copia de la resolución o acto que impugna y de la notificación correspondiente.
- F) Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten la personalidad de quien actúa en nombre de otro (carta poder) o de una persona moral (instrumento notarial).

Una vez que se ha dado cumplimiento a las formalidades descritas, es necesario que el recurrente tome en cuenta el término que la ley le otorga a efecto de interponer el recurso correspondiente, en este caso la LFPA y la LGEEPA artículos 86 y 176 respectivamente, contemplan el mismo término que será de 15 días hábiles contados a partir de la fecha en que se realizó la correspondiente notificación; hay un

dato curioso y es que mientras el CFPC era supletorio a la materia ambiental, en realidad se tenía un día más para presentar dicho recurso, es decir las notificaciones surtían efecto al día siguiente en que se realizaban, con lo estipulado en el artículo 38 de la LFPA surten efecto las notificaciones el mismo día que se realizan, con lo que si se hacía la presentación del recurso un día después este se admitía en razón de lo estipulado por el artículo 38 de la LFPA, por lo que este termino queda fuera de aplicación.

Al inconformarse el recurrente debe de tomar en cuenta que de la solicitud que haga se suspenderá la consumación del acto reclamado, siempre y cuando el recurso sea procedente, pero además deberá de cumplir con otros requisitos para que esta sea otorgada en tanto se resuelve el recurso, ya en la LGEEPA se contemplaba la exhibición de una garantía, para cubrir los daños o perjuicios que terceros pudieran sufrir con la admisión del recurso, que se hiciera efectiva si la resolución no era favorable al particular, hoy en día es necesario para otorgar dicha suspensión, que la misma no origine perjuicio al interés social, ni este en contra del orden publico, ejemplo de ello en la clausura, o aplicación de medidas urgentes o de seguridad, ya que de otorgar la suspensión se estaría permitiendo el perjuicio al interés de la sociedad, además en el caso de las multas el recurrente esta obligado a ofrecer la garantía del interés fiscal correspondiente de acuerdo a algunas de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación (CFF) y que a la letra dice

Artículo 141.- Formas De Garantía Del Interés Fiscal

Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.
- II. Prenda o hipoteca.
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia
- V. Embargo en la vía administrativa.

VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El Reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado por la autoridad fiscal correspondiente la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo en los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código.

La autoridad conforme al artículo 87 último párrafo, esta obligada a acordar la suspensión o su negación dentro del término de 5 días a la interposición del recurso, ya que de no resolver dentro de este plazo, el particular podrá adoptar que la suspensión le fue otorgada.

Pero la misión de las autoridades de la PROFEPA por conseguir eficacia y honestidad para una mayor credibilidad de la población en cuanto a su labor se refiere, pone en práctica la suplencia de la deficiente queja, con motivo de corregir los errores que se pueden apreciar cuando los diversos grupos sociales o entes físicos manifiestan preceptos violados en su contra, esto acarrea la posibilidad de un mayor y más conciente estudio de los recursos, de esta manera la misma autoridad puede invocar hechos notorios aunque no hayan sido manifestados por los particulares, o lo hayan sido de una manera insuficiente; esto representa un cambio sustancial que indica una mayor seriedad y responsabilidad para la atención en las peticiones vía recurso de los particulares.

Pero si se presenta un caso contrario la autoridad se conducirá, sin descuidar las formalidades ni dejar de fundar su determinación, los casos en que no proceda un recurso o se ajuste al sobreseimiento, estas alternativas que representan la posibilidad de que la autoridad no entre al conocimiento del recurso, son tomadas de los artículos 73 y 74 de la ley de amparo, en el primer caso no es posible conocer la acción o intención que promueve el recurrente, es decir, la autoridad superior jerárquico, esta impedido para conocer y estudiar los planteamientos de fondo del recurso por las siguientes causas contenidas en el artículo 89 de la LFPA:

- a) Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentren pendientes de resolución, promovidos por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.
- b) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.
- c) Contra actos consumados de u modo irreparable.
- d) Contra actos consentidos expresamente.
- e) Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar o nulificar el acto respectivo.

En el segundo caso, representa la conclusión de una instancia o procedimiento sin que se haya llegado a resolver el fondo de la controversia que se estaba conociendo, debido a que surgen circunstancias o condiciones durante el procedimiento o sustanciación del recurso, que demuestran que los argumentos hechos valer por el recurrente son ajenos al fondo de la controversia planteada, lo que se conoce como ausencia de interés jurídico, su fundamento se encuentra en el artículo 90 de la LFPA y que son:

- a) El promovente se desista expresamente del recurso.
- b) El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona

- c) Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- d) Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo
- e) Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- f) No se probare la existencia del acto respectivo.

Cabe señalar que tanto la improcedencia y el sobreseimiento no son las únicas causas que la LFPA considera para no escrutar un recurso, en su artículo 88 se contempla la no interposición del recurso que se presume en los siguientes casos:

- a) Se presente fuera del plazo que otorga la ley
- b) No se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y
- c) No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Si fuera el caso de la presentación de algunos de los supuestos que se trataron, implica que la autoridad no conocerá el fondo del acto o resolución recurrida, pero en un estricto sentido son también una forma de resolución que recae al recurso, sin la sustanciación o la conclusión prematura de esta, en contraste el particular que acude a la autoridad mediante el recurso atendiendo los requisitos que eviten su desechamiento, podrá obtener de la autoridad alguno de los sentidos de la resolución que contempla el artículo 91 de la LFPA y que son la confirmación, revocación o modificación.

En el caso de la confirmación de la resolución propuesta por el inferior, el particular deberá acatar los términos de la misma, sin embargo no se agota la vía de impugnación si el particular no está de acuerdo con dicha confirmación, independientemente que el superior que resolvió este en lo correcto o no, por lo que la interposición de la demanda de nulidad es la siguiente instancia a la que se puede reclamar la inconformidad.

En el caso de la revocación, es importante señalar que el sentido de esta tiene alcance para dejar sin efectos legales los actos o resoluciones administrativas, declarando su inexistencia su nulidad o anulación, sin embargo el particular no deberá perder detalle en la expresión de los agravios que se le causan, ya que la revocación en comento no se concentrara en aquellos agravios no expresados por el recurrente.

Pero a diferencia de lo anterior, también la autoridad que ejerce sus facultades de revisión tendrá la obligación de dejar sin efectos el acto o resolución impugnada, cuando en el recurso sea comprobada una ilegalidad aunque la expresión de los agravios no sean suficientes o los adecuados, es decir, al comprobar la ilegalidad de un acto o una resolución manifestada en un agravio bastara el examen de dicho punto, sin entrar a los restantes para ser otorgada la revocación.

La modificación consiste en la rectificación o reforma del acto o resolución impugnada que originalmente se dicto en primer lugar, al igual que en la revocación, la modificación del acto o resolución que proceda, deberá ser detallada por el particular, ya que de lo anterior se desprende si dicha modificación es total o parcial, en cuyo caso la autoridad deberá de expresar con toda claridad su decisión de expedir un nuevo acto o resolución, si fuera el caso de que se ordene reponer el procedimiento, la autoridad encargada de dar cumplimiento lo deberá hacer en un plazo de 4 meses.

Es necesario hacer un breve paréntesis, para establecer el derecho que tiene el particular para presentar alegatos, consistentes en hechos o documentos en calidad de supervenientes y que desde luego no obran en el expediente original; de conformidad con el artículo 96 de la LFPA la aportación de dicha documentación deberá ser en un término de 5 y no exceder de 10 días, esto con la finalidad de adquirir mayor contundencia en la razón de sus agravios, pero se tomara en cuenta si estos debieron ser presentados en su momento procesal oportuno para tal efecto y si el recurrente no lo hizo, estos no serán tomados en cuenta.

Ahora independientemente del sentido de la resolución que proceda, en la ley no encontramos un término específico para que la autoridad pueda emitir dicha determinación en comparación a la resolución que pone fin al procedimiento de inspección, por lo que al inquirir sobre el artículo 32 de la LFPA, la aplicación del término es de 10 días cuando no existan plazos definidos para la realización de tramites, es en este caso el que debe de cumplir la autoridad para dicha emisión.

Si la autoridad no resuelve el recurso en dicho término, entonces empezara a operar un plazo de 4 meses, que de llegar a consumarse estaría la autoridad frente al nacimiento de una figura jurídica nombrada negativa ficta, esta figura representa el derecho que tiene el particular para impugnar la presunta confirmación del acto impugnado, el maestro Sánchez en su obra dice "El recurso administrativo debe ser resuelto a mas tardar en cuatro meses, trascurrido ese lapso de tiempo si no ocurre ello, habrá negativa ficta o presunta confirmación del acto recurrido...."⁶⁸, tal como se desprende de dicha observación, la autoridad esta absolutamente obligada a dar la resolución de los recursos que conoce, ya que la presunción en sentido negativo deberá estar respalda por una constancia o acuerdo a solicitud del particular una vez que sea valida esta, o en su defecto será demandada ante el tribunal competente.

No obstante lo anterior la autoridad cuenta con una facultad discrecional fundada en el artículo 95 de la LFPA, y que consiste en dejar sin efectos una sanción, ya que fue seguida a solicitud del particular o fue seguida de oficio, esto a la incidencia que la autoridad reconoce o por el particular cuando este demuestra haber dado cumplimiento a la normatividad ambiental o las recomendaciones o sanciones de la autoridad, es necesario aclarar que esto no constituye un recurso, ni suspende la interposición del mismo, ni el procedimiento de ejecución, simplemente es una alternativa que refleja un interés mayor de la autoridad en su labor o un mayor interés del particular por dar observancia a la normatividad ambiental.

⁶⁸ Ibidem. pág. 289.

Por lo tanto el compromiso general que la PROFEPA adquirió durante esta administración, así como en otras áreas que hemos mencionado en la presente investigación, esta no podía ser la excepción, ya que una de sus líneas de acción es desahogar los recursos de revisión hasta su conclusión, lo que ha permitido que desde el 2001 hasta el 2004 el porcentaje de atención a los recursos interpuestos aumentara del 74% al 85% con la meta de aumentar esta cifra hasta el 95% en el 2006, defendiendo la constitucionalidad, legalidad y validez de sus resoluciones frente al TFJFA, así como ante las autoridades civiles y penales para defender los intereses de la institución en sus respectivas etapas procesales; con la confianza de que todas sus actuaciones, ejecuciones y resoluciones se emitieron apegadas a derecho.

Como se dijo en un principio el recurso administrativo representa la primera instancia de los diversos medios de defensa de que dispone y tiene derecho el particular, en contra de los actos y resoluciones que vulneran sus garantías, de esta forma se pretende conservar sin lesionar la seguridad jurídica, de todos los que tenemos calidad de gobernados en contra de las arbitrariedades del que somos objeto como consecuencia de la frialdad, negligencia, ignorancia, indolencia y autoritarismo, con las que se dirige la autoridad administrativa, creando una esfera de justicia en la que la razón de las partes se imponga por el principio de la legalidad y de la responsabilidad o en su defecto se confirme la correcta y legal actuación de la autoridad.

3.6.2. Juicio de nulidad

La pugna entre la autoridad y el particular al defender cada uno la legalidad de su posición ha llevado a considerar que solo por las vías de impugnación se decretara a quien le asienta la razón en el antagonismo que protagonizan las partes de tal conflicto, en el tema anterior discernimos la importancia del recurso administrativo, estableciendo sus esquemas para que la autoridad que lo conozca dicte su resolución correspondiente, y que cuando no produzca satisfacción a alguna

de las partes se aborda la promoción de la instancia siguiente ante un órgano de mayor autoridad, que en diversos y numerosos casos representa un margen de certeza y confianza para solventar la desavenencia planteada en el juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad.

El órgano en referencia es el TFJFA (antes Tribunal Fiscal de la Federación) como órgano jurisdiccional que conserva la competencia para conocer de dicho juicio, el origen de este tribunal "se desprende de la ley de justicia fiscal de 1936 en donde se estableció la necesidad de instaurar un tribunal con la capacidad de dirimir las controversias en materia fiscal suscitadas entre el particular y el Estado."⁶⁹

Sin embargo la discrepancia sobre su legalidad se hizo presente convirtiéndose en el tema que acaparo la atención de los conocedores en la materia, considerándose que el nacimiento de este órgano implicaba por naturaleza el conocimiento en la administración, facultad del poder ejecutivo, dejando de lado la competencia del poder judicial singularizado dentro de los tres niveles de gobierno que rigen a nuestro país, como el apto para resolver las anomalías que se presumían en la aplicación del derecho a un caso en particular, entonces las facultades de este tribunal para juzgar y resolver controversias se puso en duda.

La solución a tal problema se solvento cuando se reflexiono en que estos tribunales no son la ultima instancia a recurrir por las partes protagonistas de un conflicto administrativo, si bien estos órganos gozan de plena autonomía para dictar sus sentencias, estas se sujetaran a la decisión final que se obtenga de los tribunales federales cuando se recurre a ellos a través del juicio de amparo.

La base que constituye la labor del TFJFA es que con su permanencia se obtiene una vía más de control de los actos de la administración que causan un perjuicio a los derechos de los particulares, cuando con justa razón o sin ella se

⁶⁹ SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C.. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. Porrúa, México, 1999. pág. 244.

impugna dicho acto al interponer el recurso administrativo correspondiente, sin olvidar la opción de recurrir directamente ante este órgano jurisdiccional a promover el juicio de nulidad, ya que este representa la seguridad de obtener una sentencia en estricto apego a derecho del caso concreto que se trate.

De acuerdo al decreto de reforma de 7 de diciembre de 1995 se abrogó la entonces Ley Orgánica del TFF por una nueva que permitió que dicho tribunal ampliara su competencia para conocer otros asuntos además de los de materia fiscal, con lo que se abrió la posibilidad de requerir de la autoridad administrativa la rectificación de sus actos considerados por el particular como lesivos; de tal forma que del artículo 11 en sus fracciones XIII y XIV dicen:

Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la ley federal de procedimiento administrativo.

Es así como el TFJFA es competente para conocer del juicio de nulidad que se interponga contra resoluciones definitivas contenidas en el fracción anterior, dictadas por las autoridades ambientales que siguen un procedimiento con base en la LFPA, para la realización de sus facultades de comprobación.

XIV.- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

Por lo que ha quedado claro que el recurso de revisión en materia ambiental es un recurso administrativo precedido por los estatutos de la LFPA, por lo que de igual forma el estudio y resolución de dicho recurso es competencia del TFJFA.

La interposición del juicio contencioso administrativo o juicio de nulidad, es la siguiente instancia con la que cuenta el particular para impugnar y defender los derechos que considera le han sido vulnerados por la autoridad administrativa

ambiental, cuando esta ha efectuado un procedimiento de inspección y vigilancia en su contra, sin haber observado o aplicando de forma errónea las formalidades que lo rigen para su validez.

Pero es necesario definir que es el juicio de nulidad, de conformidad con lo expuesto por el maestro Sánchez Gómez en su obra Segundo Curso de Derecho Administrativo nos dice "Es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del poder ejecutivo o judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular una autoridad administrativa como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero."⁷⁰

Es en conclusión la segunda vía por la que el particular impugna aquellos actos que vulneran sus derechos con la visión de hacer un estudio profundo de los procedimientos efectuados por la PROFEPA, pero además faculta a la autoridad para ejercer esta acción, cuando desea impugnar una resolución favorable al particular.

Ahora bien el instrumento jurídico que es aplicado para rebatir las decisiones que ha adjudicado la autoridad a un particular, es la demanda de nulidad, pues aunque representa también formalidades en algunos casos semejante a los que contempla la LFPA, dichas formalidades o requisitos deben cumplirse también en exigencia a la autoridad.

La demanda de nulidad deberá de presentarse dentro de los 45 días hábiles por escrito, una vez que se ha realizado la notificación personal de la resolución que ha recaído a la primera instancia que entablo el particular, en la sala regional correspondiente del TFJFA, hay que tomar en consideración que a pesar de que las referidas salas se encuentran en diferentes límites del territorio nacional estos se

⁷⁰ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **Segundo Curso de Derecho Administrativo**. Pomua. México. 1998. pág. 429.

desempeñan con base en las cargas de trabajo, y para quien no tiene el acceso inmediato a las salas se contempla la posibilidad de enviarla por correo certificado. Sin embargo esto no se compara con el término que tiene la autoridad para poder manifestar su inconformidad por la resolución favorable a un particular, cuyo caso será de 5 años.

En referencia a los requisitos formales con los que debe de reunir la demanda, implican que con su correcta reunión y presentación, se estará en amplias posibilidades que en la demanda proceda su admisión y substanciación, evitando que la autoridad prescinda de entrar a dirimir sobre el fondo de la misma, tal como los establece el artículo 208 del CFF y que dice:

Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Por lo que en el caso de omitir los requisitos de las fracciones II y VI, se desechara la demanda por improcedente.

En supuesto de omisión de las fracciones III, IV, V, VII y VIII, se considerara apercibir al demandante para que en el término de 5 días subsane estas omisiones, por lo que de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda o se tendrá por perdido el derecho de ofrecer pruebas.

En la fracción I, si se omitieran los datos que permitan la identificación y ubicación del demandante para recibir notificaciones que lógicamente debe estar dentro de la jurisdicción de la sala regional competente o no señala el domicilio para notificar al tercero perjudicado, las referidas notificaciones se harán por lista autorizada de la propia sala en los lugares visibles. Hay que recordar que en el contencioso administrativo tampoco procede la gestión de negocios, así que quien promueva a nombre de otro o de persona moral deberá presentar la documentación que lo acredite para tal efecto, pudiendo señalar demás conceptos de impugnación que no se mencionaron en el recurso.

De igual forma que en la presentación del recurso, deberá el demandante solicitar la suspensión del acto reclamado porque a pesar de tener la posibilidad de presentarla en cualquier tiempo hasta antes de dictar sentencia, es preferible solicitarla desde el escrito inicial de demanda, sin dejar ofrecer las garantías de indemnización al tercero perjudicado en el caso de no obtener la sentencia a su favor, con fundamento en el artículo 141 y 208 Bis fracciones VI y VII del CFF.

Además de lo anterior es obligación del demandante adjuntar la siguiente documentación, contenida en el artículo 209 del CFF y que dice:

Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestarla hace valer su extemporaneidad, anexara las constancias de notificación en que se apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que las desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

En el contenido de este precepto encontramos el beneficio que los particulares tienen para ofrecer como pruebas los documentos que contenga información confidencial, en el momento procesal en que la sala los solicite; si el demandante alega que no tiene en su poder algún documento que tenga la calidad de prueba a pesar de haberlos solicitado, deberá señalar con la mayor precisión posible el lugar en donde se encuentren para que a su costa se expida copia de dicha documentación, siempre y cuando al presentar la demanda demuestre que hizo la petición de los mismos por lo menos 5 días antes de recurrir al TFJFA.

En el supuesto de que no se adjunten las pruebas contenidas en las fracciones I a la IV, la sala prevendrá al promovente para dentro del término de 5 días subsane dicha falta, de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda; en cambio en las fracciones V a la VII, procederá la demanda pero estas pruebas no se tomarán en cuenta.

Cuando se realiza la notificación de la demanda, la contraparte tendrá el término de 45 días para efectuar su contestación, en donde el demandado deberá precisar sus argumentos sobre cada uno de los hechos de la demanda desvirtuándolos y evitando su contestación extemporánea, porque de lo contrario la determinación de la sala será tomar como ciertos los hechos que le son imputados por el demandante.

El contenido de su contestación deberá expresar los razonamientos jurídicos, conceptos y las pruebas que considera idóneos y necesarios para desvirtuar la demanda, sin dejar de tomar como base los establecidos en el artículo 213 del CFF:

Artículo 213.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Las pruebas que ofrezca.

El demandado también está obligado a adjuntar diversos documentos en su contestación, como ejemplo, copia de la misma para que se corra traslado al demandante, esto es importante pues puede implicar la ampliación de la demanda por parte del promovente que implique nuevos actos o pruebas que desvirtuar, el documento con que acredite su personalidad (en caso de representación de las personas morales) y pruebas documentales necesarias. Al igual que en la presentación de la demanda, la documentación considerada como confidencial le será solicitada por la sala cuando esta considere el momento oportuno, delegando al demandado la opción de allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada por éste.

Si se tramita la ampliación de la demanda, se efectuara dentro de los 20 días a partir de la notificación del acuerdo en el que se tiene por admitida la contestación, *cumpliendo con las mismas formalidades que se siguieron para la presentación de la demanda en referencia a los documentos que se anexan y cuando estos no obren en poder del demandante, las pruebas que se ofrezcan así como en las que no proceda su admisión. Para la contestación de la ampliación de la demanda, de igual manera son 20 días para elaborarla y presentarla a partir de la notificación del acuerdo que*

admite la ampliación, y sujetándose a las formalidades que rigen para la interposición de la contestación.

Durante la substanciación de la demanda, la presentación de las pruebas que no sean contrarias a derecho podrán ser admitidas a excepción de la confesional a cargo de las autoridades, otorgando el derecho a las partes para presentar pruebas de carácter superveniente siempre y cuando no se haya dictado sentencia. Lo anterior demuestra que las autoridades administrativas están obligadas a facilitar el rendimiento de las pruebas documentales que les hayan sido solicitadas por los magistrados de la sala, previo pago de derechos con la excepción de aquellas que no sean confidenciales, por lo que en caso contrario sino son proporcionadas en tiempo y forma por la autoridad, traerá como consecuencia que los hechos que se pretendían probar con los documentos solicitados sean considerados como ciertos.

Para el cierre de la instrucción si no existiere recurso o incidente pendiente de resolver, la sala dará un término de 5 días para que las partes presenten los alegatos correspondientes, los que constan con valor jurídico para ser tomados en cuenta al momento de dictar sentencia.

Una vez transcurrido este lapso, comienza a correr el término de 60 días que tienen los magistrados de la sala para dictar la sentencia correspondiente, esta puede ser por unanimidad o por mayoría de votos, hay que tomar en cuenta que dentro de este término el magistrado instructor es quien un plazo de 45 días formulara el respectivo proyecto, por lo que el fallo estará con fundamento en derecho, incluso implica que se deben hacer notar hechos que no se contemplaron en el escrito inicial de demanda o su ampliación según sea el caso.

La sentencia podrá estar investida de diversos sentidos, por los cuales es necesario establecer lo que contempla el artículo 239 del CFF, y que dice:

Artículo 239.-La sentencia definitiva podrá:
I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Dentro de los supuestos en los que el demandante no este conforme con el trámite o situación jurídica que se le dio a su promoción, podrá interponer alguno de los diversos recursos de los que dispone contemplados en el CFF, y que a continuación mencionares de forma breve:

- A) **Recurso de Reclamación.** - Este recurso se interpondrá dentro de los 15 días de la notificación contra los acuerdo de tramites que dicta el magistrado instructor y que son la admisión o desechamiento de la demanda, de la contestación o ampliación de la demanda o de su contestación; alguna de las pruebas ofrecidas, o por la decisión de tener por no presentada la demanda, que decrete o niegue el sobreseimiento del juicio cuando admita o rechace la intervención de un tercero; por lo que se estará en obligación de correr traslado de dicho recurso a la contraparte en un termino de 15 días. Una vez hecho esto dará cuenta a la sala para que en un termino de 5 días resuelva el recurso.

- B) **Recurso de Revisión.**- Este recurso es el más utilizado por la autoridad administrativa a la que se impugna la resolución acto administrativo en primera instancia, esto se presenta cuando no está de acuerdo con las sentencias de las salas regionales a través de la unidad administrativa competente para tal efecto, ante el tribunal colegiado de circuito sede de la sala regional respectiva. Se presentará por escrito dentro de los 15 días a partir de la notificación de la sentencia que ha causado la inconformidad.

Como hemos visto la demanda de nulidad que se interpone ante el TFJFA, es un juicio que es conocido por un organismo jurisdiccional que emana del ejecutivo y que además tiene facultades para advertir y solucionar las diferentes controversias que se suscitan entre el particular y la autoridad administrativa.

Las formalidades por las que se rige desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia deberá de ser con un estricto apego a derecho, esto con motivo de que al invocar el quebrantamiento del orden jurídico da origen a una serie de agravios que en múltiples ocasiones son ignorados por la autoridad administrativa, esto despliega la vía para que el ente físico o moral aspire a la obtención de una evaluación justa en el discernimiento que existe entre la resolución que ha adjudicado la autoridad porque esta así lo considera conveniente y la que considera el particular como violatoria y temeraria en agravio a sus garantías y derechos.

3.6.3. Juicio de amparo

El juicio de amparo constituye uno de los más amplios campos de estudio jurídico, tan es así que la importancia a tal juicio representaría dedicarle una investigación completa y exhaustiva, que sea la adecuada para la comprensión de los lectores en general, aunque por el momento solo haremos referencia a la materia de interés en esta investigación.

El juicio de amparo es la última instancia a la que el particular tiene derecho para combatir las determinaciones de la administración pública y que esta represente al igual que los otros medios de defensa, un control de los actos que ocasionan agravios a los particulares, asimismo el amparo abarca la defensa de las garantías que la CPEUM nos otorga, por lo que una vez que se ha recurrido a los tribunales federales se pretende conservar intactos nuestros derechos que están siendo afectados o que se restituyan a la brevedad posible, con lo que la probabilidad cierta de mantener el estado de derecho, se concreta en la práctica.

El juicio de amparo encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución y es regulada por su propia ley, en definición que nos aporta el maestro Sánchez Gómez dice "el juicio de amparo en materia administrativa, es un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal."⁷¹

El maestro Sánchez Pichado define que el amparo, es "un medio de control de la constitucionalidad de los actos, y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales también conocido como juicio de garantías, en virtud de que por medio de este tipo de garantías se preservan las garantías individuales consagradas en la constitución general de la república, y se hacen efectivas conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar los sujetos todos los actos de autoridad limitados por las garantías individuales que solo pueden afectar mediante determinadas circunstancias materiales que deben de estar contempladas en ley. Es un juicio autónomo que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios del control de la legalidad."⁷²

⁷¹ Ibidem, pág. 485.

⁷² Op. Cit. SÁNCHEZ Pichardo. pp. 575-576.

El jurista Gudiño Pelayo destaca la definición del maestro Noriega Cantú como una de las mejores en este sentido, exponiendo no solo que se debe de entender por este juicio, si no también abarca aspectos de su objetivo, expresando que “es un sistema de la defensa de la constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción que se tramita en forma de juicio ante el poder judicial federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada con efectos retroactivos al momento de la violación.”⁷³

En referencia a estas definiciones se confirma que los Tribunales Federales son una institución que tienen a su cargo la protección de la constitucionalidad de los derechos vulnerados ilegalmente por parte de aquellas personas físicas que tienen la facultad de representar a las de carácter público, para resguardar las garantías que deben ser respetadas o restituidas al quejoso cuando a este le asienta la razón de su impugnación.

Por lo que las partes dentro del procedimiento de amparo se manifiestan en el agraviado o agraviados que posteriormente será el quejoso al momento de invocar el amparo ante los tribunales, la autoridad o autoridades responsables, el tercero o terceros perjudicados, y el Ministerio Público Federal; por lo consiguiente es necesario definir a cada uno de ellos.

El particular que solicita la protección de la autoridad federal, se le denominara como quejoso, que como ya insistimos es la persona física o moral que considera se han violentado sus derechos por causa de una determinación de la autoridad administrativa, civil, penal, etc., que da motivo a la elaboración de la demanda cuya presentación puede ser propia, a través de su representante, por un pariente o

⁷³ GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. **Introducción al Amparo Mexicano**. 3ª Edición. Noriega. México. 1999. pág. 34.

persona extraña cuando la ley así lo permita, en los casos de representación es necesario acompañar el documento que acredite dicha personalidad.

El prestigiado jurista Ignacio Burgoa define al quejoso de tres formas diferentes con base en el contenido de las fracciones del artículo 103 constitucional, que para el caso concreto se retoma el concepto que se deriva de la primera de estas, y que dice "el gobernado (elemento personal), a quien cualquier autoridad estatal (elemento autoridad) ocasiona un agravio personal y directo (elemento consecuente o de consecuencia) violando para ello una garantía individual (elemento teleológico legal de la contravención), bien por medio de un acto en sentido estricto de una ley (acto reclamado)."⁷⁴

La autoridad responsable, son aquellos órganos que forman parte del estado, a quien se atribuye la manifestación del acto reclamado, una vez más el maestro Burgoa nos facilita entender este concepto en donde manifiesta que dicha autoridad "es aquel órgano estatal de ipso o de jure, investido de facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa al cual se imputa una contravención."⁷⁵ Esto se traduce que debe de tomarse en cuenta no solo la actividad de la autoridad al impugnar una determinación de la misma, hay que considerar que existe una autoridad ordenadora, y otra facultada de formalizar la decisión de la ordenadora, llamada autoridad ejecutora.

El tercero perjudicado es el individuo que por lo general se presenta en el juicio con el interés de que se conserve y subsista el acto reclamado, por lo que su pretensión principal al igual que la autoridad responsable es que no se conceda el amparo al quejoso, ya que con la sentencia desfavorable a los intereses del quejoso,

⁷⁴ Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio. **El Juicio de Amparo**. 40ª Edición. Porrúa. México. 2004. pág.328.

⁷⁵ *Ibidem*. pág 338.

el tercero tendrá la posibilidad de invocar al derecho de que se le repare el daño o perjuicio del que siente ha sido objeto.

A pesar de que el tercero perjudicado puede ejercer acción de forma independiente en el juicio de amparo, es una figura opcional, es decir su presencia no es forzosa, tal como lo establece el jurista González Cosío al determinar que "no es un elemento constante en el juicio de amparo ya que puede haberlo o no, dependiendo de esto que existan o no personas cuyos derechos hayan sido lesionados o puedan ser lesionados están fuera de la contienda principal entre autoridad y quejoso. La doctrina concibe al tercero perjudicado como aquella persona titular de un derecho que puede ser afectado por la sentencia que se dicta en el juicio de amparo, teniendo por tanto interés jurídico, para intervenir en la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare su inconstitucionalidad."⁷⁶

El Ministerio Público Federal, su participación es necesaria como el órgano a quien se le confiere la salvaguarda legal durante el desarrollo del juicio de garantías, de esta forma evitara que por la complejidad del asunto se afecten la pronta y expedita administración de justicia y se lesione el interés público, incluso podrá en caso de ser necesario presentar los recursos que contempla la Ley de Amparo (LA).

Por lo que es evidente que su participación sea imperativa dentro del juicio de amparo sin distinción en la materia que se trate, tal como lo expone el maestro Sánchez Gómez " es parte en todo juicio de garantías incluyendo, evidentemente a la materia administrativa, su intervención consiste en velar por la observancia del orden constitucional y específicamente, en vigilar y propugnar en acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que norme o deban normar la actividades de las autoridades responsables."⁷⁷

⁷⁶ GONZÁLEZ Cosío, Arturo. *El Juicio de Amparo*. 5ª Edición. Porrúa. México. 1998. pág. 64.

⁷⁷ Op. Cit. SANCHEZ, pág. 490.

Ha quedado claro quienes son parte en el juicio de amparo, pero independientemente del lugar que ocupan dentro de este, la presentación en tiempo y forma del quejoso, la autoridad responsable y en el caso del tercero perjudicado si lo hubiera, hace imperiosa la atención a los términos que cada uno tiene para comparecer a defender su postura.

No obstante lo expresado en el párrafo anterior, es ineludible hacer mención el principio de definitividad que consiste en hacer útil la presentación directa del amparo, cuando las antecesores vías de defensa no son suficientes para impedir la realización de los actos presumidos como ofensivos a nuestros derechos; esto se traduce como aquella legislación en la que no se contempla ningún instrumento de defensa por el cual pueda modificarse o impugnarse la resolución o el acto de molestia como ejemplo en la materia laboral.

Aunado a lo anterior podemos encontrar que en materia laboral la presentación directa del amparo podrá realizarse cuando este presente alguno de los supuestos prohibidos por el artículo 22 Constitucional o como en el caso del derecho civil cuando no se han llevado correctamente las diligencias que dejan en estado de indefensión al sujeto, tal como es el emplazamiento defectuoso o inexistente.

En cuestiones de la rama administrativa el artículo 107, fracción IV, de la CPEUM dispone que el amparo se podrá presentar directamente ante los tribunales federales cuando esta no contemple ningún medio de defensa para el particular, asemejándose a lo que sucede en la materia laboral; en realidad la ley federal del procedimiento administrativo contempla el recurso de revisión pero este al ser opcional, no influye para la interposición de la demanda de nulidad la cual si es obligatoria antes de interponer la demanda de garantías, sin embargo, esta misma fracción facilita el requerimiento de la justicia federal puesto que si la ley adjetiva de la materia que se trate, exige mayores requisitos que la LA para otorgar la suspensión del acto que se reclama nos será necesario entablar previamente dicho medio de defensa.

En atención al artículo 21 de la ley de amparo la interposición de la demanda será de quince días, contados a partir del día siguiente aquel en que surta efectos la notificación del acto reclamado o que por vía diferente tenga conocimiento del mismo, sin dejar de tomar en cuenta las excepciones en las que se amplía este término contempladas en el artículo 22 y que a la letra dice:

Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

III.- Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

En el primer párrafo del artículo 23 de la ley en comento se hace referencia a los casos en que será imposible presentar la demanda, por lo que fuera de este señalamiento el amparo se interpondrá en acato de los términos que la misma ley señale, salvo la manifestación del riesgo inminente de causar un perjuicio irreparable al quejoso, los jueces estarán facultados para habilitar cualquier día y hora para aceptar la promoción, incluso cuando esta solo se trate de evitar la conclusión del término para su presentación.

Una vez que el particular ha decidido solicitar la protección de la justicia federal, la demanda de amparo se presentara directamente ante la autoridad responsable sin dejar de observar las formalidades que la autoridad debe de hacer al momento en que remita la demanda de amparo al tribunal colegiado competente, por su parte el particular no deberá de hacer omisión de los requisitos que contempla el artículo 166 de la citada ley:

Artículo 166: La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables;

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

VIII. Derogada.

No obstante cumplir con los requisitos que marca este precepto, es necesario que la demanda se acompañe de las copias necesarias que serán asignadas a cada una de las partes en el juicio, por lo que a falta de las mismas será motivo para que la autoridad responsable prevenga al quejoso otorgándole el termino de 5 días para dar cumplimiento a la falta señalada. Una vez que el quejoso dio cumplimiento en el

termino concedido, se remitirá la demanda al tribunal colegiado competente, para que este emplace a las partes y comparezcan a exponer lo que a su derecho convenga en un termino de 10 días. En caso contrario, si el quejoso no dio cumplimiento a la prevención de la autoridad, ésta enviara la demanda con el informe en el que señala la omisión en que incurrió el quejoso, a lo que el tribunal federal acordara que se tiene por no interpuesta dicha demanda.

Es imprescindible matizar que la suspensión del acto reclamado que es solicitada a petición de parte en el amparo será concedida por la propia autoridad responsable, a efecto desde luego de que las situaciones jurídicas del gobernado conserven el estado en que han permanecido desde la interposición de los medios de defensa de los que ha hecho útiles el quejoso, tal y como lo define el jurista Sánchez Gómez, que dice "la suspensión del acto reclamado es la institución jurídica por cuya virtud, la autoridad competente para ello, detiene temporalmente la realización-ejecución del acto reclamado en el juicio de garantías hasta que legalmente se pueda continuar con tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del mismo en sentencia ejecutoriada."⁷⁸

La suspensión provisional es opcional, se puede solicitar ya sea en el mismo escrito inicial o posterior a este, es importante destacar que la autoridad responsable además de recibir en primera instancia la demanda será también la que conceda la suspensión del acto reclamado, por la que es recomendable solicitar la suspensión en el mismo escrito inicial para evitar la ejecución del referido acto que causaría probablemente un perjuicio irreparable.

Si la autoridad responsable sin fundamento legal que la respalde se niega a conceder la suspensión provisional al promovente, este último podrá interponer el recurso de queja ante los tribunales colegiados de circuito, sin dejar de mencionar que la queja también procede cuando la suspensión fue otorgada de forma

⁷⁸ Ibidem, pág. 495.

extemporánea o en un diferente sentido en relación a los intereses del quejoso, por lo que el resultado es el inminente daño a sus intereses.

El cumplimiento cabal de los requisitos señalados anteriormente permite que el tribunal federal que resolverá la controversia determine que sentido le dará a la demanda de garantías dictando el auto correspondiente consistente en:

- a) Auto admisorio
- b) Auto de desechamiento
- c) Auto de prevención
- d) Auto de incompetencia
- e) Auto de impedimento

Al ser notificadas las partes, la autoridad responsable deberá presentar el informe justificado con lo que comparece ante la autoridad que la requirió con la intención directa de desvirtuar las impugnaciones hechas por el quejoso a lo anterior el maestro Sánchez Gómez nos dice "Los informes justificados de la autoridad responsable, son lo equivalente a lo que en otros juicios judiciales o administrativos se les conoce como contestación de la demanda, y se trata de aquel acto por virtud del cual, la autoridad responsable demuestra o defiende la constitucionalidad de los actos reclamados, atacando las consideraciones hechas valer por el agraviado; por lo tanto en esa contestación se refutarán los hechos expuestos por el quejoso que no le sean favorables a la responsable, los argumentos contra el señalamiento inexacto de la aplicación de una ley o la falta de observación de la misma."⁷⁹

La oportunidad que la autoridad responsable tiene de contradecir los hechos que el quejoso le reclama, consistirá en el informe justificado que presente de forma detallada de cada uno de los hechos contenidos en la demanda, por lo que es evidente que por conveniencia de la autoridad no solo se limite a negar el acto reclamado, sino que elabore una contestación con adecuados argumentos lógico-

⁷⁹ Ibidem. pág. 503.

jurídicos, para demostrar la legalidad y validez de sus actos y determinaciones afeándolas de cualquier posibilidad que pueda comprobar su presumida inconstitucionalidad.

Respecto a lo anterior se corrobora esta idea con base en lo expuesto por Ignacio Burgoa que dice "el informe con justificación es aquel acto por virtud del cual la autoridad responsable demuestra o defiende la inconstitucionalidad de los actos reclamados, acatando las consideraciones hechas por el agraviado, surtiendo por consiguiente, efectos de contestación de demanda. Aunque la ley no lo obliga, la autoridad responsable debe demostrar que el acto impugnado por el quejoso no adolece de las violaciones constitucionales que este alega."⁸⁰

En el caso del tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal ambos podrán manifestar lo que a su consideración y derecho les convenga, debiendo ser por escrito. El tercero perjudicado tendrá el derecho de nombrar representante o comparecer por si mismo. En el caso del ministerio publico federal si decide efectuar alguna petición, solicitara que se pongan a su disposición los autos del juicio para tal efecto, devolviéndolos en un plazo de 10 días, de lo contrario el tribunal concedor los recogerá de oficio.

Concluido el procedimiento que la ley exige para la correcta substanciación del juicio de amparo, se procederá a turnar el expediente en un lapso de 5 días al magistrado relator del tribunal colegiado que conozca del asunto. Esto como consecuencia de que él es el encargado de elaborar el proyecto a forma de sentencia cuya representación significa un acto jurisdiccional, para mayor claridad "como acto heterónomo frente al quejoso y la responsable, que contienen un mandato, el pronunciamiento tiende a modificar la situación jurídica estimada inconstitucional naturalmente cuando el caso juzgado resulto favorable para el

⁸⁰ Op. Cit. BURGOA. pág. 695.

primero⁸¹; por lo que este instrumento es el que dirimirá a las partes que intervienen en el juicio.

Una vez que el secretario da cuenta del proyecto de resolución que redactó, señalará cronológica y concisamente las cuestiones que se suscitaron desde el inicio del procedimiento en que alega el quejoso el acto impugnado; además considerará con precisión cuales fueron las constancias de los que se desprenderán los razonamientos lógico-jurídicos y todo fundamento legal para determinar con precisión sobre las pretensiones de las partes en el juicio de garantías y por ultimo establecerá la resolución de forma lógica derivada de consideraciones absolutamente legales, cuyos efectos serán obligatorios se conceda o se niegue el amparo según sea el caso, lo anterior con fundamento en el artículo 77 de la ley de amparo y que a la letra dice:

Artículo 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresease, conceda o niegue el amparo.

Los efectos del juicio de amparo se ocuparan del sujeto o sujetos en lo personal, es decir, que las personas físicas o morales que obtuvieron una sentencia favorable recibirán los beneficios de la protección que la CPEUM les otorga en sus artículos 103 y 107, o por caso contrario si la sentencia es desfavorable negando el amparo de la justicia federal, se decretara el sobreseimiento en apego a una de las causas contempladas en el artículo 74 de la LA y que dice:

⁸¹ BRISEÑO Sierra, Humberto. **El Control Constitucional de Amparo**. Trillas. México. 1990.pág. 773.

Artículo 74.- Procede el sobreseimiento:

- I.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;
- II.- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona;
- III.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Capítulo anterior;
- IV.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley.

Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables están obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso.

V.- En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los Jueces de Distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

Si bien la sentencia esta obligada a fijar con claridad y precisión los actos reclamados, en la misma no se encontrara ninguna declaración, ni en lo general ni en lo particular respecto de la ley, reglamento o acuerdo, que influyó para atribuir dicha veredicto; subsecuentemente la sentencia adquirirá el concepto de firme y al ser un amparo directo no admite contra él ninguna clase de recurso.

Es imprescindible señalar que no basta la obtención del amparo por parte de la justicia federal, sino que la sentencia obtenga el concepto de ejecutoriada, es decir "la ejecución de una sentencia de amparo es la orden o mandato dictado por la autoridad de control constitucional a fin de que se lleve a cabo con lo que se ha

resuelto en el juicio de amparo, el cumplimiento será en consecuenal conducta que al respecto tome la autoridad responsable a fin de cumplimentar tal resolución.”⁸²

Para un mejor entendimiento de esto, hay que diferenciar que la sentencia que se obtienen en el juicio de amparo podrá ser declarativa cuando se ha demostrado que toda actividad realizada por la autoridad responsable esta investida de legalidad y constitucionalidad, lo que tendrá como consecuencia que el tribunal federal convalidara la determinación de la autoridad acusada; ahora bien para el caso del quejoso si este demuestra que ha sido posicionado como victima de las ilegítimas actuaciones de la autoridad y por consiguiente le ha sido atribuido resoluciones antijurídicas, la sentencia será condenatoria en el sentido de respetar las garantías que hubieran podido ser vulnerados o de restituir al quejoso el goce de sus derechos violados.

Lo anterior explicación deriva que al declarar la validez de los actos de la autoridad responsable esta ya no tendrá ningún impedimento de hacerlos efectivos; en caso contrario la autoridad deberá de cumplimentar dicha ejecutoria en un plazo máximo de 24 horas rindiendo el informe respectivo en donde manifieste al tribunal federal, que la sentencia ya se cumplió o por lo menos que esta en vía de cumplimiento con fundamento en el artículo 106 de la LA:

Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.

En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.

(Derogado cuarto párrafo)

⁸² CHAVEZ Castillo, Raúl. *Juicio de Amparo*. Harla, México. 1994. pág. 280.

Esto a razón de que si la autoridad responsable omitiere el cumplimiento de la ejecutoria con motivo de evasivas, de retardos o por la repetición del acto reclamado, la autoridad federal solicitará al superior jerárquico de esta el cumplimiento a la sentencia, si aun así después de esta petición no se obtiene respuesta, el tribunal federal consignará esta situación a la suprema corte de justicia, por lo que esta última si considera inexcusable dicha acción solicitará la remoción de su cargo a dicha autoridad, si fuera excusable la autoridad federal otorgará a la responsable un plazo considerable para efectuar su cumplimiento.

En el caso de que el tribunal federal tuviera la necesidad de cumplimentar la sentencia lo hará por medio de su secretario, el actuario o el magistrado designado por el tribunal colegiado, previa autorización de la suprema corte, para salir de su lugar de residencia, exceptuando de lo anterior los casos en que la ejecución de la sentencia consista en dictar una nueva resolución en el expediente o asunto del que se trate, y en los casos de libertad personal.

Con lo que el quejoso asegura la suspensión definitiva y la restitución del goce de sus garantías y derechos, así como la autoridad responsable si a ésta le favorece la sentencia, la constitucionalidad de sus actos y determinaciones y en su caso la reparación o indemnización del daño causado al tercero perjudicado.

Para ultimar el presente capítulo hemos podido conocer que preceptos constitucionales son los que nos permiten identificar la consagración del mega principio de un medio ambiente adecuado, del cual también se desprende la labor de la autoridad que trabaja arduamente en la eficacia de sus programas, combatiendo la corrupción y a la vanguardia de las mayores exigencias de la sociedad en el rescate del medio ambiente, por la vía de los procedimientos que se llevan a cabo con la finalidad de hacer respetar la ley, sin embargo esta no está exenta de incurrir en agravios afectando los intereses de los particulares, por lo tanto fue muy útil establecer y conocer los medios de defensa que se pueden invocar y los efectos de que los mismos pueden alcanzar en situaciones concretas.

CAPITULO IV

LA REPARACIÓN, COMO UNA FORMA DE CONSERVACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

Y el único camino abierto a la prosperidad constante y fácil es el de conocer, cultivar y aprovechar los elementos inagotables e infatigables de la naturaleza. La naturaleza no tiene celos, como los hombres. No tiene odios, ni miedo como los hombres. No cierra el paso a nadie, porque no teme de nadie. Los hombres siempre necesitarán de los productos de la naturaleza.

José Martí.

4.1. Daño moral por la destrucción y extinción del medio ambiente

El aprecio a la existencia del medio ambiente es un sentimiento que de forma libre brota en el hombre; como sabemos el marco jurídico de nuestro país como muchos otros, no contemplaba las relaciones sociales ni situaciones jurídicas con base en los sentimientos, hoy en día esa situación se enfrenta a algunas excepciones que son benéficas para la población en general.

La decisión de tomar en consideración las repercusiones que se originan de la acciones externas sobre las internas, representa en la materia ambiental un camino más que expone la seria problemática de la que hemos venido hablando durante el presente trabajo, por tal razón es indispensable hacer mención del daño moral y de esta forma también hablar de las consecuencias ambientales y humanas, dejando de lado las especulaciones y los prejuicios que sobre el tema se puedan suscitar.

El daño no solo abarca a los elementos externos o materiales que rodean al hombre y que son los que le sirven para satisfacer o facilitar su ritmo de vida; también esta enfocado al daño o afectación que sufre el ser humano interiormente. Esto es el resultado de toda la actividad agresiva que se cuantifica a diario y que da nacimiento a los diversos movimientos para detener la extinción del medio ambiente.

En este rubro nos enfocaremos con mayor amplitud al deterioro del ambiente y lo que puede producir un daño moral a todos los que tienen alguna clase de afecto por él, lo anterior a razón de que sin exagerar es factible que el ambiente se vincule con las emociones que el hombre puede experimentar y que se vuelven bienes tutelados por la ley, tal como lo expone el maestro Rojina Villegas en donde define el daño moral como "toda lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales: honor, honra, sentimientos y afecciones."⁸³

⁸³ ROJINA Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. 3ª Edición. Porrúa. México. 1976. pág. 128.

En un concepto personal de daño moral en materia ambiental, podemos decir que es aquel producido por una conducta desfavorable al medio ambiente, por una acción de negligencia o de completa conciencia en sus resultados, que lesionan los derechos derivados de la personalidad, es decir, los derechos que se desprenden de la parte interior del sujeto produciendo un daño psíquico o un impacto emocional que lleva incluso a las repercusiones fisiológicas. El reclamo a tal evento se puede concretar no solo por el lesionado, también puede ser exigible por los familiares del afectado, que para el caso que nos concierne, la amenaza cumplida de daño da lugar a la responsabilidad civil.

En el artículo 1916 del Código Civil encontramos la definición de daño moral y que a la letra dice:

Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con la independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual o extracontractual. Igual la obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913 así como el Estado y sus servidores públicos, conforme al artículo 1927 y 1928, todos ellos del presente código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por actos entre vivos y solo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización la determinara el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenara a petición de ésta y con cargo al responsable la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que

haya tenido difusión en los medios informativos, el Juez ordenara que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Hay que recordar que no todos los marcos jurídicos estaban de acuerdo con la posibilidad de poder resarcir el daño causado a alguno de los derechos de la personalidad, porque como no es difícil de imaginar toda afectación que se produce sobre sentimientos, emociones, creencias, etc, no era susceptible de tener una valoración alguna y menos monetaria. Sin embargo para refutar esto y acreditar su validez es conveniente decir que el daño producido a los referidos derechos se constituyen en suplicios que orillan a experimentar diferentes circunstancias que afectan o alteran la vida, relaciones sociales, laborales, etc.

Ciertamente ningún instrumento técnica o marco jurídico podría alcanzar la perfección de la atribución del valor a la vida, el honor, los sentimientos, el dolor o sufrimiento, pero también es verdadero que aquel sujeto que ha causado un daño moral no puede quedar impune y tiene que responder a las exigencias de la que alega ser su víctima, esto ratifica la importancia de que el daño moral se encuentra regulado en un precepto legal; ya que la reparación que se necesita según sea el caso, no se podrá realizar de forma natural.

Es significativo que no solo la persona física tiene el derecho de demandar el daño inmaterial, actualmente la persona moral puede también ejercer este derecho. Hay que recalcar que aunque la situación de ésta ultima no se ajuste del todo a los derechos tutelados del artículo 1916 del C.C., es verdad que no se encuentra exenta de ser vulnerada en ciertos intereses, para corroborar lo anterior, el prestigiado jurista Ochoa Olvera refiere "la única limitación es que la persona moral no es titular absoluto de los bienes que enumera el primer párrafo, sino solo parcialmente, por ejemplo, una asociación civil puede verse afectada en su reputación pero nunca existirá una afección en su aspecto físico, puesto que una persona moral no lo

posee⁸⁴, por lo que queda demostrado que no es facultad exclusiva de la persona física gozar de sus derechos personales.

Entonces el daño moral puede ser resarcible, como la compensación a la dignidad o reputación lacerada, sin dejar de olvidar que el demandante tiene la carga de la prueba para acreditar el daño inferido, esto se traduce como una situación que tiene diversas alternativas, para mayor claridad la probanza del daño produce los efectos que lo caracterizan, que serán estudiados por el juzgador siempre de una manera subjetiva, lo que crea la controversia de saber si la resolución será atribuida correctamente y legalmente hablando.

La sanción que se menciona se cuantificara en dinero, en un primer instante suena un tanto ilógico que la reparación de un daño causado en el fuero interno de las personas sea subsanado en la mayoría de las veces por medio de una cantidad monetaria, esto se debe a la siguiente razón, el daño moral tiene su esencia en lo más íntimo del ser humano, no puede ser justipreciado de forma tal que la reparación material sea exacta al resarcimiento de quien lo requiere, es decir, la forma de indemnizar económicamente permitirá al afectado manejar la posibilidad que según éste sea la más adecuada para compensarlo y se sienta satisfecho en su interés, sin olvidar que es obligatorio apreciar la situación económica en la que se encuentren las partes.

En el caso de la materia ambiental, solo la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares contempla la indemnización a la que deben responder las industrias del ramo. Por lo que sería adecuado tomar en cuenta otras circunstancias que podrían hacer dudar si el resarcimiento económico sería el adecuado y, que por los innumerables actos criminales que se cometen en contra de la naturaleza afectan directamente a las poblaciones aledañas a este fenómeno; arriesgando la eficacia de

⁸⁴ OCHOA Olvera, Salvador. **La Demanda por Daño Moral**. 2ª Edición. Montealto. México. 1999. pág. 34.

la reparación que en cuestiones del daño moral se refiere, incluso ya es reconocida como condicionada, ya que indemniza sólo a quien lo solicita.

Por consiguiente es oneroso desplegar los elementos que el Juez deberá tomar en consideración para adjudicar o negar el daño al demandado y que a continuación se enumeran:

En primer lugar, los derechos lesionados. Estos son considerados como subjetivos cuando abarcan los sentimientos y emociones desde el punto de vista personal para la relación con los demás, los objetivos se trascienden de los anteriores al grado de ser configurados a aspectos físicos que infringen la libertad o la integridad física o psíquica.

En segundo lugar, el grado de responsabilidad. Tomando en consideración el derecho que fue lesionado se podrá determinar cual es grado que se le atribuirá a la responsabilidad del demandado, incluso se podrá determinar si el daño fue ocasionado dolosa o culposamente, en negligencia, ignorancia u omisión inexcusable.

En tercer lugar, la situación económica. Le corresponderá demostrar a la parte actora la capacidad económica del demandado, esto se debe al principio que rige en el derecho en que *nadie* esta obligado a lo imposible; también está obligado el actor a demostrar su status económico y de esta forma conocer cuales podrán ser sus necesidades para solventar el daño causado.

En cuarto lugar, las demás circunstancias que para el caso ameriten. Este impone el análisis de las situaciones de tiempo, modo y lugar en el que se conformó el daño, así como el nivel cultural del que gozan tanto la víctima como el demandado, esto ultimo impulsaría la educación a temprana edad creando conciencia a favor de la conservación del ambiente y reacciones de rechazo o de la demanda social generalizada con la finalidad de inhibir las conductas ambientales negativas.

Hasta el momento hemos establecido la sanción que por la producción del daño moral se ocasiona a otro. Para la temática ambiental se debe de considerar aspectos diversos como: si el lugar que fue alterado ya sea en sus condiciones del aire, el suelo o el agua puede seguir siendo habitado, si esta situación no afecta su fuente de trabajo, o de lo contrario qué posibilidades reales tendría el sujeto para adaptarse a su forma de vida y trabajo.

Es indudable que la exigencia para reparar el daño moral causado constituye un estudio específico de sus elementos y que sin exagerar en materia ambiental pueden ser mucho más complejos. La resolución judicial consistente en el resarcimiento económico puede ser exigua, ante las necesidades de la población, en especial la que depende de la subsistencia del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de quien compagina al ambiente como la única o última alternativa de un paraje sano donde residir.

De lo anterior se desprende que los alcances de la ley son mayores en nuestros días, la ley no solo contempla la protección en la integridad patrimonial, al tomar en cuenta que el daño o afectación que sufre el sujeto en alguno de los elementos que contiene el C.C., se traduce en dolor, por lo que se hace presente una imperiosa necesidad de la protección a la integridad moral que se encuentra en relación con el medio ambiente.

4.2. La responsabilidad civil, para la conservación y preservación del medio ambiente

Las diversas condiciones o circunstancias consideradas en un sentido estricto como anormales y negativas al medio ambiente, se reconocen como aquellas que dan aparición a la relación jurídica conocida como obligaciones, que en materia ambiental encuentra su sanción por medio de la exigencia que hace la autoridad al particular para su cumplimiento.

Como hemos visto a lo largo de la presente investigación el incumplimiento de una obligación en materia ambiental se reprenderá por la sanción administrativa y en su caso la que sea imputable en la vía penal, cuando se ha comprobado también la existencia del delito, sin embargo, si del incumplimiento antes referido se conforma la figura del daño, por ende se hace imperante su reparación, estableciendo la base por la que procederá la responsabilidad civil.

La responsabilidad civil tiene su justificación frente a los fenómenos que producen los daños de carácter inmaterial (daño moral), y de carácter patrimonial, siendo en este último supuesto el que se ocasiona al particular o al propio Estado. El maestro Quintana Valtierra nos dice "de acuerdo con la teoría general del derecho, la responsabilidad civil contempla primordialmente la obligación de indemnizar a los perjudicados por la pérdida de bienes materiales o de ingresos, o bien por los riesgos para la salud o la vida"⁸⁵, esta definición nos ofrece parte de la esencia de la responsabilidad civil, desde luego no se menosprecia porque también nos conduce a lo que implica su división en la disparidad de la responsabilidad objetiva y subjetiva que trataremos mas adelante.

Es imperativo reconocer que en cuestiones de materia ambiental la acreditación de la responsabilidad es mucho más compleja de lo que se puede imaginar por dos razones, la primera es por motivo de que la falta de apoyo legal, probablemente de interés o criterio jurídico y social, no ha permitido tener resultados favorables cuando se trata de resolver una situación adversa al ambiente, así lo expone el maestro Sánchez de la siguiente forma "en una forma titubeante, imprecisa, injusta e ineficaz se ha estado tratando la responsabilidad civil al amparo de normas previstas en el derecho privado, como en preceptos de derecho público, lo que no deja de prestarse a confusiones sobre todo para los gobernados, con un carente apoyo de voluntad política del gobierno para hacerla más eficaz, y ello conduce a caer en la injusticia y la irresponsabilidad tanto de tribunales judiciales y

⁸⁵ Op. Cit. QUINTANA, pág. 161.

administrativos, como de las propias autoridades de los organismos y dependencias del ejecutivo cuando ante ellas se hace su planteamiento y su reclamación."⁸⁶

La segunda razón es que a pesar de la evidente situación postrada del ambiente y de la inexcusable exigencia por aportar mayores elementos jurídicos que asistan la efectividad de la protección de la naturaleza y los derechos de la población, no se ha comprendido la primordial importancia que tiene la reparación del daño, puesto que la problemática ambiental ha rebasado a la reparación de carácter individual que se establece tanto en la LGEEPA, como el código civil federal, puesto que la multitud de dificultades y el poco reconocimiento que enfrenta consagrar en la práctica el derecho a un medio ambiente adecuado ponen en evidencia las condiciones que son requeridas para la infalibilidad y solidez que como dispositivo legal debe ejecutar la responsabilidad civil en el derecho ambiental.

Como lo vimos en temas anteriores la acciones enfocadas a la protección y conservación del ambiente están confinadas en el derecho administrativo, pues este es el encargado de proteger los intereses públicos, en caso contrario del derecho civil que resguarda el interés de los particulares; debido a esto la disyuntiva es más substancial a razón de que el derecho administrativo no contempla la reparación de los daños ocasionados al entorno natural en que incurren los sujetos, por lo que esta cuestión es mucho más identificada con la rama civil, al respecto la jurista Mercedes Campos retomando la noción del maestro González Márquez nos dice "Tal parece que su protección se encuentra confinada únicamente al derecho administrativo y a la acción de las autoridades públicas que por su propia naturaleza no les corresponde la reparación de daños, cuestión que le compete en realidad al derecho civil."⁸⁷

⁸⁶ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**. Porrúa. México 1998. pág. 490.

⁸⁷ CAMPOS Díaz Barriga, Mercedes. **La Responsabilidad Civil por Daños a el Medio Ambiente**. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. pág. 84.

Por lo tanto es evidente que la vía civil es la única vía jurídica por la cual se puede exhortar la reparación del daño de aquellos componentes de la naturaleza que se encuentran expuestos a la degradación y desaparición, aunque esta se vea envuelta de una limitante que no favorece a la prima intención de expiar al medio ambiente de los terribles efectos deletéreos que sufre, esto equivale a que la actividad y misión de las autoridades a favor del medio ambiente realmente sea incompleta.

Lo anterior se expone en razón de que al demandar la responsabilidad civil es originada del daño personal que se presenta ante algún miembro de la sociedad y que indudablemente esta situación de hecho es completamente válida y justa, como lo debe ser para la colectividad que se ve afectada por el daño ambiental, pero en ambos casos como lo establece la ley civil, para acreditar la responsabilidad debe actualizarse la existencia de elementos que acreditan dicha responsabilidad, sin embargo en un sentido estricto, los elementos de referencia antes de influir negativamente al particular, transgreden en primer lugar al medio ambiente, por lo que es ineludible contemplar el concepto de daño ambiental dentro del marco del derecho civil y en la LGEEPA como se justificará más adelante.

En referencia a los elementos antes mencionados, cuando estos son practicados, sustentan la responsabilidad de carácter civil que se adquiere de un particular frente a otro con motivo del daño presumido en su patrimonio o su persona de este último, tomando en cuenta que en materia ambiental ese daño es derivación de una alteración nociva a un recurso o ecosistema del ambiente natural, cuya titularidad nos pertenece a todos, entonces es evidente que no se contempla la responsabilidad directa que se ocasiona en primera instancia al medio ambiente; el artículo 1910 del código civil federal establece que:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Por lo que la presencia de los elementos que están constituidos en el código civil en referencia a la responsabilidad se pueden traducir en aquellos que en diversas épocas de la sociedad aquejan constantemente a la naturaleza, y partiendo de este punto los expondremos.

En primer lugar el daño, es un elemento de existencia ya que si no se demuestra su presencia, será difícil probar el interés jurídico lesionado que se reclama. Este se traduce como un impacto derivado de una acción despegada de la ley o disposición legal, independiente de su magnitud, pero que es suficiente para menoscabar los bienes o derechos de una persona o una colectividad, en la obra Mercedes Campos se retoma la definición que aporta Miguel Perales prestigiado jurista español y que dice “es aquel sufrido por una persona determinada, en su propia persona como consecuencia de la contaminación de algún elemento ambiental (por ejemplo, intoxicación por haber bebido agua de una fuente contaminada por una industria), o bienes, cuando éstos forman parte del medio ambiente (un bosque, por ejemplo) o cuando resultan daños como consecuencia de la agresión al ambiente.”⁸⁸

Aunque esta definición confirma la actual postura de individualidad de la que hablamos antes, también se desprende de su lectura el impacto o daño producido en primer lugar, a un elemento natural. El autor reconoce que este concepto debe ampliarse en un futuro para dar la debida participación a las sociedades en la exigencia de la reparación del daño que sufre directamente el medio ambiente.

Es extraño que esta definición pueda ser efectiva en cuanto a responsabilidad subjetiva se trata, tomando en consideración que hay cumplimiento de la normatividad por parte de la personas y que aún así por las actividades que desempeña se produce daño al ambiente.

El segundo elemento es la existencia de una acción u omisión ilícita, que simboliza la realización de una voluntad ejecuta a un fin contrario a derecho o que

⁸⁸ Ibidem. pág 106.

por omisión se deja de cumplir con algo a lo que se está obligado y que como consecuencia produce un daño.

En relación a la rama ambiental hay que recordar que tanto la LGEEPA como las demás leyes en la materia, establecen una serie de obligaciones que en el instante de ser contravenidas, se origina un hecho ilícito y se genera la responsabilidad, entonces la obligación deberá de hacerse cumplir por la reparación del perjuicio causado, no solo por justicia, sino porque causa un estado de conveniencia para fortalecer la represión de daños ambientales.

Por último se establece una causalidad que funciona como nexo entre los dos elementos anteriores, que se erige como la prueba de que el daño producido es consecuencia de la conducta ilícita del sujeto señalado como responsable, esto debido a que se contempla la posibilidad de que el daño ocurra por actividades distintas a las que se reclaman, así lo expone Mercedes Campos "el daño puede ser resultado de actividades distintas, en muchos caso los daños al ambiente son resultado de la actuación conjunta de diversos factores agresivos, algunos de los cuales puede ser identificable como producto de una cierta actividad humana o empresa concreta, pero otros son de origen natural o simplemente desconocido. En el caso de contaminación crónica muchas veces no puede establecerse el nexo causal cuando el daño es resultado de actividades que provienen de distintas partes."⁸⁹

Lo mostrado pone en evidencia que la carga de la prueba para demostrar la culpa corre a cargo de quién sufrió el daño, lo que en muchos caso se complica por las razones antes señaladas, por lo que se confirma que es injusto que quién se ha visto afectado por una actividad nociva de un particular este sometido a condiciones exorbitantes, como correr con la presión de demostrar su verdad cuando en realidad la existencia del daño causado puede ser prueba contundente de que hubo una acción ofensiva contra el ambiente. En el caso de España, esta situación ha

⁸⁹ *Ibidem.* pág. 115.

adquirido un giro benéfico al establecer que quien sufrió el daño no deberá tener más el cometido de probar la culpa del sujeto que ocasiono el daño y por el contrario el que es acusado deberá probar que no tuvo la culpa del acto dañino que se le reclama, lo que permitirá agilizar la solución a este tipo de demandas.

La responsabilidad subjetiva es resultado de la asistencia de los elementos que sirven para justificar responsabilidad civil, por lo que el responsable estará obligado a demostrar que acató de la legislación ambiental todas las medidas adecuadas para desarrollar sus actividades, sin contravenir ninguna disposición legal y que por lo tanto no produjo ningún daño; de conseguirlo esto desmeritaría alguno o todos los elementos de lo que hemos hablado y por consiguiente la responsabilidad que se le imputa.

A lo anterior no podemos olvidar que en cuestiones de daños ambientales, nuestro país representa una de las mayores fuentes incontrolables de este problema por el constante incumplimiento de las leyes ambientales lo que permite reforzar la anterior teoría, tomando en consideración que la simple existencia del daño representa prueba suficiente para demostrar la responsabilidad, la culpa no desaparece, pero la carga de la prueba cambia dejando el peso de demostrar lo contrario al responsable.

Caso opuesto en el sistema de responsabilidad objetiva donde se hace notar la irrelevancia por demostrar la culpa, el criterio para imputar la responsabilidad es en atención a las actividades que desarrollan las personas y que por extraño que suene son consideradas como exentas de dolo o negligencia, su actualización se encuentra en el artículo 1913 del CCF y que dice:

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollan o por su naturaleza explosiva inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan u por otras causas análogas, esta obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre

que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Esto ha traído como consecuencia que en diversos países se considere que la responsabilidad originada por los daños ambientales se reconozca como una responsabilidad civil objetiva, por lo que solo parcialmente estamos de acuerdo, a raíz de que esta tendencia es apropiada para países con mayor cultura y avance en la conservación del ambiente, ya que este sistema exige para su eficacia, tomar en cuenta parámetros que influyen directamente en su campo de aplicación, como ejemplo tenemos, la concesión de permisos y licencias para la realización de diferentes actividades que pueden representar una situación de contingencia al ambiente, por lo que la actuación lícita de estas no exenta la responsabilidad civil que se genere por los daños o perjuicios que se producen por sus labores.

Para reforzar esta tendencia la ONU reconoce que "el acatamiento y observancia de las normas administrativas no colocan al sujeto regulado al margen de la correspondiente acción de carácter civil que los perjudicados o interesados que hayan visto lesionado alguno de sus derechos subjetivos puedan interponer en su contra."⁹⁰

Para establecer el caso concreto en nuestra legislación, el artículo 4º de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares subraya que la responsabilidad del operador por los daños ocasionados será una responsabilidad objetiva.

Lo hasta ahora expuesto infunde en la disyuntiva que se presenta al ejercer un derecho, por lo que se dimana que puede ser lícita, pero que sus resultados al ambiente demuestran todo lo contrario, para mayor claridad al efectuar una actividad que cuenta con su respectiva autorización, y que no evade los lineamientos de la ley, debe de pensarse que no puede ser ilícita, sin embargo lo anterior no la exime de la responsabilidad por los daños que puede originar, entonces la confusión es notoria

⁹⁰ Programa de la Organización de Naciones Unidas. **Responsabilidad por el Daño Ambiental**. México. 1998. pág. 417.

en cuales estatutos debemos observar las indicaciones sobre un daño soportable y cuando deja de serlo, por lo que se contemplan dos figuras que pretenden reforzar la certeza en el concepto de responsabilidad objetiva para efectos del daño ambiental y que son la tolerabilidad y el abuso del derecho.

Como se establece en la LGEEPA la actividad industrial es una fuente de contaminación muy elevada, por lo tanto su labor se reglamenta con la aprobación de la manifestación de impacto ambiental y con la obtención de autorizaciones correspondientes, así el sujeto que se ve afectado por esta situación deberá tomar en cuenta que en teoría no sufrirá ningún daño mientras la industria, empresa o establecimiento no rebasa los límites que le son impuestos en cuestión de emisión de contaminantes, por lo que se encuentra en una situación de tolerabilidad y que sin embargo se pone en duda esta tendencia; en el programa de la ONU encontramos que "la tolerabilidad entendida en un ámbito de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente, es un concepto que sobrepasa los límites del ejercicio del propio derecho como causa de justificación."⁹¹

El abuso del derecho a diferencia de la tolerabilidad, se califica cuando se ejerce un derecho extralimitando lo ordenado en un instrumento jurídico, como sabemos los alcances de un derecho que podemos hacer valer, es una facultad definida e incluso podemos decir que es específica, por lo que quien rebasa estos preceptos abusa del derecho. En nuestro CC el artículo 1912 refiere:

Artículo 1912.- Cuando al ejercitar un derecho se cause un daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho solo se ejercito a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho.

En una primera instancia, la lectura de este artículo nos hace pensar que el abuso del derecho se compone de un elemento subjetivo consistente en el dolo por la intencionalidad de dañar, entonces la responsabilidad objetiva no operaría en este

⁹¹ Programa de la Organización de Naciones Unidas. **Responsabilidad por el Daño Ambiental**. México. 1998. pág. 427.

caso, sin embargo los objetivistas rehacen su postura alegando que para el daño causado, la intención del sujeto es factor que debe ser independiente de consideración en el momento de designar la reparación de dicho daño, lo anterior se desprende del arquetipo de la innecesaria marcación de límites al ejercicio de derechos puesto que no es a través de los límites de estos como se puede observar el abuso del derecho, si no de los resultados que produce.

Como ejemplo para asentar esta conjetura, encontramos en el artículo 840 de nuestro CC la situación de los derechos patrimoniales y que establece al caso concreto:

Artículo 840.- No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

Encontramos en este artículo la responsabilidad objetiva por la producción del daño que se especifica en el derecho de propiedad, resaltando que en ningún momento se toma en atención el elemento subjetivo del dolo, por lo que en otras situaciones en donde es imperioso demostrar la intención de causar el daño, ha quedado asentado que solo tomar en cuenta este elemento atrasa y complica la labor de la autoridad para impartir justicia.

Como se puede deducir del desarrollo del presente tema la responsabilidad ya sea en su carácter de subjetiva u objetiva, concentra los derechos que pueden ser utilizados y afectados por las partes en una situación concreta o aquella en la que no exista un nexo legal o social y que arrastra a una controversia jurídica, puesto que como ya quedó establecido los derechos representan un papel social tan importante que abarcan un sentido espiritual y existencial, que no pueden ser rebasados por la malicia y la mala fe, y sometidos a obstáculos que imposibiliten su misión, por la circunscripción en la que las leyes se encuentran para enfrentar la insoluble situación ambiental, no se ha habido preocupación por resolverla.

Entonces con base en lo anterior, los derechos que todos los sujetos tenemos son tan respetados y esenciales en nuestras vidas que son contemplados en las

disposiciones jurídicas de la mayoría de los países, pero esta consagración debe advertir y cuidar que el contenido de los demás instrumentos jurídicos con que cuenta sea el adecuado para que la tonifiquen al hacer efectivo su trabajo y validez y ese es precisamente el problema que atañe en el presente tema, el megaprincipio de universalidad instituye que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la tierra, y todos tenemos la obligación de conservarlo y protegerlo.

Por lo tanto el derecho a un medio ambiente adecuado, como se vió anteriormente, es un derecho que en nuestro país se corona en el artículo 4º de la CPEUM y en el artículo 1º de la LGEEPA, como se puede apreciar el Estado cumple con otorgar este derecho, dejando a paso muy lento la revisión de sus mecanismos que permitan por mano propia o de la sociedad reivindicarla, para mayor abundancia el maestro Besares retoma la idea del jurista Loperena y dice "Hay derechos que el Estado sólo debe reconocer y hay derechos que el Estado debe proveer. El derecho a la vida lo reconoce el Estado; la libertad de pensamiento lo reconoce el Estado, no lo otorga el Estado. Son derechos humanos."⁹² Por lo tanto el derecho a un medio ambiente adecuado, es un derecho que reconoce el Estado y su defensa y la reparación debe ser un derecho a que esta obligado proveer el Estado.

No podemos evitar que este derecho constitucional sea calificado en comparación con otros marcos jurídicos, sin embargo, este derecho no esta exceptuado a una definición de nuestros tratadistas, en la obra *Fiscalidad y Medio Ambiente* de la jurista Aimeé Figueroa encontramos que "el derecho al medio ambiente adecuado parte de los conceptos de calidad de vida y derecho a la salud, establecidos como derechos fundamentales en la mayoría de los textos constitucionales y declaraciones internacionales sobre los derechos humanos y sobre la materia ambiental. Es evidente la visión antropocéntrica de este derecho así como la vinculación al concepto de derecho sustentable, ya que pretende un medio ambiente adecuado a nivel intergeneracional."⁹³

⁹² Op.Cit. BESARES. pág. 8.

⁹³ FIGUEROA Neri, Aimeé. *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*. Porrúa. México. 2000. pág. 67.

La maestra Carmona aporta una definición mas exigente, sin enfocarse tanto a los benéficos de este derecho, si no con más precisión a la situación en la que se encuentra en nuestro sistema jurídico y que dice "La definición del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, es un concepto jurídico universal que se basa en los principios generales del derecho, por ello su construcción tendrá que hacerse a partir de una serie de reflexiones basadas en una revisión comparada de este derecho y ver como ha sido definido y conceptualizado en otras Constituciones y textos legales, ya que en nuestro país por ser la reforma tan reciente, no se cuenta con otros elementos para el análisis, como la interpretación constitucional y la doctrina."⁹⁴

Tomando como referencia la definición de la maestra Carmona, podemos muy brevemente ostentar la forma en que se ha manejado esta reconocida problemática en otros países. En Brasil se contempla la indemnización por daño ambiental con su respectivo procedimiento para tal efecto y la creación de un fondo destinado a la reparación de bienes, en Colombia el Estado no solo previene y controla los factores de deterioro al imponer severas sanciones, si no también demanda la reparación de daños causados, en Costa Rica la ley legitima a todos los ciudadanos para reclamar la reparación del daño ambiental causado, en Chile, la ley tiene un titulo completamente dedicado al régimen de responsabilidad, un caso interesante y aparte de todo lo demás es el de España en donde la responsabilidad del daño al igual que en nuestro país, se contempla en el CC, sin embargo la reparación del daño se rige por las leyes administrativas ambientales y el CP.

Esto pone en franca evidencia el paréntesis en que se ha detenido nuestra legislación, por que si bien es urgente que contemple la reparación del daño, es más grave que la misma legislación ambiental contemple el concepto de daño ambiental; en el artículo 3° de la LGEEPA se añaden diversas definiciones para una mayor comprensión y en ninguno de ellos define que debe de entenderse por dicho concepto, es extraño acreditar la responsabilidad de un concepto que no se distingue

⁹⁴ Op.Cit. CARMONA. pág. 6.

en la ley principal de esta materia, el único artículo que habla en concreto sobre una reparación del daño es el artículo 15 en su fracción IV y que dice:

Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

Fracción IV.- Quien realice obras o actividades que afecten el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dichas afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.

Se puede observar la deficiencia que existe en este artículo, en primer lugar no establece cual será el procedimiento para exigir dicha reparación, además no señala quien la puede demandar, sin dejar de tomar en cuenta que habla de la realización de obras o actividades que fueron ya autorizadas a través de un procedimiento y que sin embargo estaríamos frente a la responsabilidad objetiva en la que se puede alegar la tolerabilidad en esas actividades o la controversia si hay o no abuso del derecho.

El concepto y figura del daño ambiental es indispensable para dar un giro fundamental a la materia ambiental y por consiguiente superar el desafío que las autoridades y el derecho tienen en la responsabilidad civil y su posterior reparación, a lo que el prestigiado jurista González Márquez aporta la siguiente definición al decir que " cuando el daño ambiental desborda al conflicto entre causante y la persona o los bienes de una víctima para amenazar un patrimonio colectivo, es decir al ambiente como tal, ya no podemos hablar del daño en el sentido civil sino que nos referimos al daño ecológico puro, figura ajena a cualquier connotación personal patrimonial o económica."⁹⁵

⁹⁵ GÓNZALEZ Márquez, José Juan. *La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México*. UAM. México. 2002. pág. 98.

La Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 5 define al daño ambiental de la siguiente forma:

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:
 Daño ambiental: Toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo infirido al ambiente o a uno o más de sus componentes

Es cierto que un daño ambiental produce menoscabos a la salud y a la integridad física, por lo que el interés en acreditar la responsabilidad civil es un tema de interés general. El sistema civil tradicional fue creado para resolver conflictos entre particulares, es decir, estamos frente a un derecho individualista por excelencia y como ya expusimos el megaprincipio universal en el que todos tenemos la obligación de defender nuestro medio ambiente, se acredita la titularidad colectiva para hacer valer el derecho a un medio ambiente sano, y si no se puede proteger por lo menos, que se pueda reparar o rescatar cuando exista la posibilidad de ello.

La responsabilidad civil para la conservación y preservación de un medio ambiente adecuado debe tener cavidad dentro del derecho civil, no solo al contemplar el concepto del daño ambiental, sino que en cuestiones de materia ambiental se reconozca la individualidad de este derecho para que cada persona pueda defender su entorno, o en su defecto reconocer la importancia colectiva de este derecho y que al demandar la responsabilidad para la reparación del daño ésta proceda por medio de un actor que funcionará en nombre de toda una comunidad o núcleo social, desde luego hay que aclarar que no se presentaría la demanda por la obtención monetaria, si no por el sentido de salvaguardar nuestro entorno, para mayor claridad no existiría más que la acción civil sin un interés de por medio que el de la restauración o rescate del ambiente.

A lo anterior no hay que olvidar que el artículo 203 de la LGEEPA nos remite a la acción del derecho civil, sin perjuicio de las sanciones que la autoridad ambiental o la judicial determinen, es evidente la imperfección de este artículo, porque es muy probable que la solución más apropiada, es que se contemple la responsabilidad civil por daños y su reparación desde la misma legislación ambiental, incluso siguiendo los lineamientos del derecho civil, que al final sería el que resolvería por competencia, pero ya sin los problemas de reconocer o no el derecho colectivo que consagran los principios del derecho ambiental.

Toda esta compleja situación de incidentes son los que se desprenden por que se ha dado una amplia gama a la defensa, protección y conservación del ambiente, pero no a la reparación o recuperación del entorno, por esta razón que el atraso y las dificultades para enfrentar esta problemática no tiene un fin, propiciando la extinción a los recursos naturales o los ecosistemas que son los que en primer lugar sufren la colisión de las actividades contaminantes y de destrucción ya como repercusión, afectan la propiedad y bienestar moral y físico de los particulares pero estos no perderán su derecho de demandar la indemnización que les corresponda a quien sea responsable, con el apoyo de instituciones de carácter civil o simplemente de propia iniciativa considerar la reparación al daño causado a nuestro alrededor predominando la ausencia con fines de lucro.

4.3. La reparación y restauración del daño ambiental, como reivindicación del derecho a un medio ambiente adecuado

Como hemos visto hasta ahora el medio ambiente se forma de dos concepciones importantes, la primera es la prevención que ha sido desarrollada ampliamente en el campo jurídico de nuestro país, y el segundo que representa la reparación, es un concepto débil como consecuencia de que es casi nula su incorporación a los ordenamientos ambientales, administrativos, por lo que el mínimo estudio e importancia que se le ha adjudicado, demuestra la lenta evolución en que se encuentra este tema vital.

Como se expuso en el tema anterior el pináculo del sistema legal que abarca la responsabilidad será la reparación de un bien dañado para agenciar el grado mínimo de calidad que la población requiere para subsistir sanamente, cuando aparece la degradación del ambiente provoca la atención de las autoridades y afectados, solo la restauración o reparación es la única figura razonable que debe de emplearse con la mayor certeza posible.

Sin embargo, como vimos en temas anteriores, el derecho público es el encargado de la protección del ambiente cuya labor es totalmente preventiva, y si tomamos en cuenta que la remisión al derecho civil se encuentra envuelta de una serie de obstáculos por los que la reparación en comento pierde eficacia en el momento de resolver la problemática ambiental, se hace evidente que nadie se ha interesado porque el derecho privado y el derecho público contengan los elementos que den a la reparación del daño ambiental un carácter sólido y confiable.

Para entender lo que representa la reparación o restauración del entorno, debemos partir de la creación de uno de los principios del derecho ambiental, que junto con el Derecho a un Medio Ambiente Adecuado, constituye una de las vías por las cuales el derecho puede estar en posibilidades de enfrentar la situación que tiene en jaque al medio ambiente, nos referimos al principio Quien Contamina Paga, que fue reconocido en 1970 en el país del sol naciente como la herramienta que enmienda la situación ambiental cuando se ha concretado su deterioro, tal es su importancia que desde 1975 la Unión Europea lo adoptó como un lema en sus actividades inspirando el avance en el desarrollo ambiental de ese continente.

Al escrutinio de este principio contaminador-pagador, se extenuó la polémica sobre la responsabilidad en materia ambiental, el resultado fue el umbral de la indemnización como el derecho respecto de aquellos tomados en cuenta como víctimas de la contaminación y cualquier otro daño al ambiente conocido o por conocer y que es inducido por el hombre.

El origen de este principio se da a un nivel internacional, pero al igual que los anteriores mencionados en el presente trabajo, deberán ser adoptados y desarrollados dentro del ámbito nacional de cada Estado en particular, en el caso de nuestro país, su fundamento se encuentra en el artículo 15, fracción IV de la LGEEPA señalado con anterioridad, sin embargo, hay que aludir que como el caso del daño ambiental, no existe noción alguna sobre qué, quién o quiénes son los entes que se consideran como contaminadores, al respecto la maestra Figueroa señala "No existe una definición de contaminador, responsable o agente contaminador en el art. 3º de la LGEEPA que contiene los términos usados por dicha ley, quedando así como un concepto jurídico indeterminado. Se puede utilizar el genérico *quienes* para incluir tanto a las empresas públicas y privadas, a la administración pública en cualquiera de sus niveles o en general, a los consumidores de productos dañinos para el ambiente, para así establecer quién debe de pagar el costo social producido."⁹⁶

A pesar de lo anterior, no significa que esta sea la razón de la apatía con que se concibe a la reparación o restauración del daño ambiental en México, esto nos hace cuestionar porque también es inexistente en el referido artículo 3º de la ley general ambiental el concepto de reparación, por lo que se utilizará la definición de nuestro diccionario y que dice "Arreglar una cosa rota o estropeada, Mirar con atención, notar, advertir, Atender, reflexionar, Corregir o remediar, Restablecer las fuerzas, dar aliento o vigor."⁹⁷ Las diferentes acepciones al término *reparar* son ideales para tomarse en consideración en las exigencia de los elementos del entorno ya lesionados, incluso pueden ajustarse a los conceptos de prevención y conservación que tanto se han mencionado, por tal motivo la LADF contempla al respecto en su artículo 5, la reparación de la siguiente forma:

ARTÍCULO 5.- Para los efectos de esta Ley, se estará a las definiciones de conceptos que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas nacionales, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la

⁹⁶ Op. Cit. FIGUEROA, pág. 76.

⁹⁷ Diccionario Enciclopédico Salvat Editores, S.A. 1999.

Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal y la Ley de Aguas del Distrito Federal, así como las siguientes:

Reparación del daño ambiental o ecológico: El restablecimiento de la situación anterior y, en la medida en que esto no se posible, la compensación o el pago del daño ocasionado por el incumplimiento de una obligación establecida en esta ley o en las normas oficiales.

Por lo que se establece la prioridad de la labor y medidas que permitirán rescatar la situación ambiental anterior al daño, es decir, conservar su autentica esencia que es la que importa con base en las diversas funciones benéficas que otorga a todo lo existente a su alrededor.

Sin embargo la restauración es una definición que si contempla la LGEEPA en su artículo 3, fracción XXXIII y que a la letra dice:

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende:

XXXIII.- Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Hay que destacar que esta definición no es precisamente la más apropiada, ya que puede interpretarse que solo se aplica a sitios *menoscabados por el proceso de la contaminación*, por lo tanto se entiende que la misión de la restauración se enfoca a la magnificencia y sublimidad alejada totalmente de la de saneamiento.

Restaurar para la materia ambiental, hace alusión a una labor encaminada y condicionada para instaurar todos lo procesos naturales de un ecosistema o región ecológica en específico, sin resolver sobre la neutralización o eliminación de los contaminantes que previamente lo alteraron; en cambio la reparación se enfocara a la limpieza del entorno o de los recursos naturales, cuya meta principal será no solo proporcionar su estado integro e incólume, sino también sus funciones biológicas propias.

Es natural que el concepto que se articula de una mejor forma no solo al presente trabajo, si no a la necesidad actual de nuestro ambiente es la reparación, que como se mencionó en temas anteriores al igual que el daño ambiental no se contempla en la legislación ambiental-administrativa que es la encargada de regularizar las actividades de las autoridades ambientales, sin embargo será útil evocar algunos preceptos del derecho ambiental y administrativo que si bien no expresamente se refieren a la reparación del daño, si fueron creados para tratar esta situación.

Como se podrá recordar en el tema de los factores que determinan responsabilidad ambiental, se tocó el punto de las sanciones que pueden ser aplicadas a los sujetos que se les comprueba su incumplimiento con la ley ambiental (*multa, suspensión, clausura, etc.*), a lo que dos preceptos se tomaran en este instante y que son considerados también como sanciones, las medidas de seguridad o de urgente aplicación y las medidas de restauración.

Las primeras son dictadas durante el procedimiento de inspección y vigilancia (véase el procedimiento jurídico en materia ambiental), al detectarse determinadas situaciones en las que se encuentran deficiencias o irregularidades que pueden ser graves, para mayor claridad el artículo 81 de la LFPA establece:

Artículo 81.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.

En la LGEEPA también se toman en consideración estas medidas, en el artículo 170 en donde especifica el motivo por el cual se impondrían estas medidas al particular y que a letra dice:

Artículo 170.- Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la

Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes de flora o fauna silvestre, recurso forestales o se desarrollen actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el párrafo primero de este artículo.

II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o fauna silvestre o su material genético, recurso forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de las medida de seguridad, o

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

Así mismo la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

Como se desprende de la lectura de ambos artículos, hay la finalidad de corrección y de tratamiento de las actividades del particular contaminante, que podrían interpretarse como un beneficio para el visitado, que haciendo caso de los señalamientos que la autoridad haga al respecto podrá evitar o minimizar la sanción correspondiente por la alteración que provoca al medio ambiente, incluso de que le sea retirada prematuramente la medida de seguridad impuesta; a pesar que su objetivo principal es la protección de la salud y la seguridad tanto de la población, como del entorno natural.

Desde luego que se hace evidente que estas pierden eficacia porque al dictar una medida de esta clase, ciertamente el daño que se esta ocasionando se detiene en ese instante, pero es muy distante de traducirse en una reparación, porque hay que recordar que para dar paso a la reparación en primer lugar tiene que cesar el daño, y por el contrario, el particular que realiza las acciones para subsanar sus deficiencias puede seguir realizando sus actividades, con lo que el probable resultado sería continuar contaminando aunque en menor grado o trasformar e incluso nos atrevemos a decir que se disfraza la actividad contaminadora.

En el segundo caso, las llamadas medidas de restauración, son las acciones inclinadas a la referida reparación de la que hemos venido hablando, contenidas dentro de un espacio de la LGEEPA, el maestro González Márquez las define aclarando desde el primer momento su vertiente, que al igual que las de seguridad o de urgente aplicación, hace que estas pierdan eficacia, "La LGEEPA se ocupa, a través de métodos propios del derecho administrativo, de establecer medidas tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones de los ecosistemas cuando éstas han sido alteradas por la acción del hombre, lo que indirectamente podría conducir a la reparación del daño ambiental. Estas se denominan medidas de restauración."⁹⁸

Estas medidas además de ser dictadas durante una visita de inspección o vigilancia, podrán ser establecidas en la resolución definitiva que la autoridad determine a dicho procedimiento; de tal forma que además de tener la posibilidad de ratificar la vigencia de las medidas de seguridad, se podrá adicionar sin ningún perjuicio las medidas de restauración, el fundamento de todo lo anterior lo encontramos en el artículo 169 de la LGEEPA y que a letra dice:

Artículo 169.- En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán, o en su caso, adicionarán las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a las que se hubiera hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias e irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, ha ver dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no sea dado a las medidas previamente ordenadas, la autoridad podrá imponer además de la o las sanciones que procedan conforme al artículo

⁹⁸ Op. Cit. GONZALEZ. pps. 245-246.

171 de esta ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la Secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento al Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

Pero hay que señalar también algunas circunstancias que no son adecuadas para hacer cumplir con la restauración que exige la autoridad de un particular, tal como sucede en las medidas de urgente aplicación, se da el beneficio al responsable de que sea rectificadas en su beneficio la sanción que se le atribuyó, por cumplir con los requerimientos que le exige la autoridad para aplicar las medidas de restauración al caso concreto que se trate, que por un lado esto es apropiado, porque se estaría en la posibilidad de cumplir con la restauración del daño o su probable reparación, por otro lado se corre con el riesgo de que la actividad contaminadora siga vigente y constante.

Pero lo anterior hace referencia al cumplimiento cabal del particular, lo que nos hace reflexionar cual sería la situación en caso contrario, por lo que hay que retomar que el párrafo tercero del artículo 169 que establece la procedencia de alguna de las sanciones contenidas en el artículo 171 de la LGEEPA y adicionará una multa sin ser excesiva de acuerdo con el precepto legal que la funde.

Pero en este punto es donde se manifiesta la ineficacia de las medidas de restauración por tres razones, la primera, que como ya mencionamos, las sanciones que atribuye el artículo 171, son sanciones que puede disminuir o dejar de tener efectos cuando el particular da cumplimiento al o los requerimientos de la autoridad, a excepción de la reincidencia en donde ya no hay posibilidad de sustraerse de su pago, sin embargo, la noción de reincidente no es permanente en la materia

ambiental, es decir, este calificativo se atribuye a los responsables cuando incurren en conducta negativa, violando el mismo precepto y que además lo haga dentro de los siguientes 2 años, contados al comprobarle la primera o última infracción cometidas.

No obstante lo anterior, la segunda razón de ineficacia de éstas medidas es que la multa adicional que antes mencionamos, se aplica como una vía de fomentar al cumplimiento referido, desafortunadamente esta multa deberá contarse por cada día que transcurre sin obedecer el mandato de restauración, pero como no puede exceder el límite permitido, la autoridad solo podrá imponer un máximo de 50,000 días de salario mínimo, pero a forma de remembranza que el artículo 21 de nuestra carta magna contempla que como base para determinar la multa, se tomará en cuenta el equivalente a un día de salario o de ingreso de las personas, que en cuyo caso la multa adicional podría ser muy por encima del máximo que puede imponer la autoridad; de esta forma el responsable puede hacer uso en su defensa de la figura de la multa excesiva y que prohíbe el artículo 22 de la CPEUM, con lo que queda demostrado que esta multa al final, sólo es otra vía por la cual no se obliga de forma contundente al particular a cumplir con la reparación, sino otra forma de abstenerse de su responsabilidad.

Como tercera razón tenemos la que se origina de las dos anteriores, para mayor abundancia, lo expuesto demuestra que la administración pública no cuenta con un verdadero imperio, para hacer cumplir con las disposiciones que con referencia a la reparación del daño ambiental se origina por la responsabilidad en que incurren los particulares.

Es axiomático que las estrategias de los instrumentos ambientales-administrativos para superponer y velar por la reparación del daño ambiental está muy por debajo de lo que podemos encontrar en el derecho civil, la intención es adecuada aunque eso implica que las disciplinas de referencia estén distantes a que su función esencial y principal se refiere (prevención); por tanto la misión de

reparación ambiental por vía administrativa es imprecisa y vaga, aunado a que las sanciones de carácter pecuniario en la mayoría de los casos no son enfocadas para la reparación del daño, hacen más urgente que el derecho civil atienda la problemática de la responsabilidad y reparación del medio ambiente.

Ahora al establecer la reparación de un daño en materia civil, generalmente se toma como base la depreciación del bien patrimonial sufrido por el daño ocasionado; pero cuando se trata de daños al entorno natural, aun para el derecho civil es difícil cuantificar la reparación, esto a raíz de que el medio ambiente representa una distante valoración mercantil, ya que prácticamente todos los elementos que configuran al ambiente no son intercambiables en el comercio o mercado, por lo que establecer el valor económico en forma de indemnización es indeterminable y, por consecuencia no se obtendría ningún beneficio al medio ambiente.

A pesar de este inconveniente, la reparación del daño ambiental por vía de derecho privado es tendiente a dirigirse por el método de la valoración de la magnitud del daño, este método deriva del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por daños ambientales, y esta consiste en tomar en cuenta un patrón que será el costo (indemnización monetaria) para recuperar la situación ambiental anterior. Esta valoración considerada por algunos como equitativa, para ser efectiva el juzgador debe tomar en cuenta circunstancias como la gravedad de la culpa, el costo de la reparación, y el beneficio del agente por producir el daño, aspectos que como ya aclaramos son innecesarios, no solo porque son exagerados, sino porque además una persona común y corriente en la mayoría de los casos se encuentra imposibilitada de aportar todos estos requisitos, lo que provoca retardar y complicar la pronta impartición de justicia.

A lo anterior hay que recordar que en el artículo 204 de la LGEEPA justifica la solicitud al o los interesados de obtener un dictamen técnico que tendrá el valor de prueba en juicio y que será proporcionado al juez para que tenga los elementos más claros y completos para determinar la reparación al momento de dictar la sentencia

que proceda, sobre este punto la jurista Susana Saval nos dice, "la evaluación del daño es realmente un diagnóstico que debe ser muy preciso, ya que de aquí se genera la información que será utilizada, tanto para la definición de responsabilidades, como para la planeación de las medidas de mitigación, limpieza y, en su caso restauración. Es una actividad en la que necesariamente confluyen diversas disciplinas, las cuales deben interactuar para arrojar resultados completos."⁹⁹

La evaluación o valorización del daño ambiental fue el detonante para que se pusieran en practica diversos planes y estrategias capaces de hacer frente a esta complejidad, y que con el tiempo y los resultados obtenidos se consideran como un mero artificio que permiten a la norma legal ambiental, la posibilidad de brindar de forma muy deficiente la reparación del daño al entorno natural y por consiguiente no brindan los resultados que son los que auténticamente se necesitan en este rubro y que a continuación se expondrán:

- A) La Determinación Legal.- Esta es un propuesta que se origino por la idea de contar con el respaldo de la valoración del daño, tomando como referencia la magnitud que los daños ambientales suelen alcanzar, por tal razón se hizo necesario establecer un limite al monto de la indemnización. En México esta situación no goza de preponderancia en las legislaciones ambientales, sin embargo en artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares se fija el monto de la indemnización en caso de producir un daño y que no deberá de rebasar de 100 millones de pesos. La mayor critica que se le puede hacer a esta alternativa es que resulta irresponsable y absurdo fijar un limite al daño, cuando no se conocen las condiciones en que se ha dejado al ambiente y los efectos que pueden repercutir en la gente.

⁹⁹ UNAM, PEMEX. **La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998. pág. 216.

- B) **La Indemnización Negociada.**- Esta posibilidad es el reflejo de la corta aplicación y eficacia de los sistemas jurídicos, por lo que se ha contemplado la negociación de la indemnización del daño, pero que no establece si esta será destinada a la reparación del daño, aun que no de forma claramente expresa, en la LGEEPA se contempla el beneficio de conmutar las multas, cuando el infractor realice acciones a favor del medio dañado, que podrían propiciar la restauración del daño, más no su reparación y que como quedo aclarado anteriormente hay diferencia entre una u otra.
- C) **La Determinación Judicial y Administrativa.**- En varios países (México por ejemplo) existe la posibilidad de crear una completa incertidumbre sobre si la valoración del daño es correcta o no, por lo que se sugiere que el juez sea el facultado para determinar esta situación, sin embargo esta facultad de que hablamos, implica una amplitud en el criterio del juez, y cuya apreciación al caso que se trate se quedara en aproximaciones por lo que la valoración del daño puede ser excesiva o por debajo de lo indispensable para hacer efectiva la reparación.
- D) **Determinación del Monto de la Indemnización según los Gastos Realizados Durante la Restauración.**- Esta propuesta pretende que la valoración del daño se enfoque directamente a financiar el costo de la restauración de la naturaleza, entonces estaríamos hablando de que el gasto es una medida equivalente a la restauración, esta enunciación tiene su origen de la ley alemana que aporta la cuantificación del daño y el deterioro que trae como consecuencia una agresión a la naturaleza, sin embargo contiene algunas condiciones como el hecho de que la victima tenga que demostrar la propiedad del lugar dañado y que en verdad ese lugar sea objeto de reparación y, al igual que en la determinación legal, existe un límite

en la compensación, por lo que se puede deducir que a pesar de su aportación en la cuantificación del daño, en el fondo se inclina por indemnizar el daño civil consecuencia de una alteración a la entorno, a pesar de esto se considera la más apropiada de las ideas ofrecidas, no solo por los motivos expuestos y que representan benéficos a la reparación del daño, si no esta es la que da la pauta a la reparación *In Natura*, considerada como una autentica y necesaria propuesta enfocada propiamente al daño ambiental.

Sin duda la valoración del daño es una pieza fundamental en el rompecabezas del problema de la reparación del daño, y ha sido interpretada de tal manera que se ha visto ajustada a diversas circunstancias, para proponer la vía jurídica que ha de resolver dicha problemática, sin olvidar que las soluciones anteriores son inconvenientes porque ninguna aporta o trata las acciones que han de recomponer las circunstancias posteriores al daño cuando estas tienen remedio y menos aquellos factores que provocan que el daño sea calificado como irreversible.

El prejuicio al que se enfrenta la reparación del daño, es que en la mayoría de las veces, cuando se provocan acciones perniciosas al ambiente se les resta importancia como consecuencia de la legitimación individual que toma en cuenta la acción civil para proceder a la reparación que se demanda, y por lo tanto falta reconocer en definitiva que estos daños constituyen en conjunto un daño mucho más grave.

Lo anterior surge con motivo de la perplejidad que representa la compensación por resarcimiento económico directamente a los individuos en su aspecto individual, para mayor abundancia el maestro González Márquez establece la reflexión de Díez-Picasso que dice "aunque existe la idea difusa, sin duda optimista, de que indemnizar un daño es hacerlo desaparecer del mundo, este pensamiento no pasa de ser una mera ilusión"¹⁰⁰, por lo tanto la extinción o

¹⁰⁰ Op. Cit. GONZALEZ, pág. 208.

destrucción en cualquiera de sus modalidades no es un embozo que la indemnización borra o desplaza y a pesar de esto es la figura que predomina para ofrecer una solución a la problemática ambiental, ignorando en muchos casos la reparación en especie o mejor conocida como *In Natura*, adopta por la restitución del bien afectado a su estado original, es muy probable que la reparación en comento representa para la rama ambiental la vía más razonable para vencer la problemática ambiental que ha sido propiciada por nosotros mismos.

En la opinión de Campos Díaz "la reparación de los daños al medio ambiente deberá comprender en primer lugar, la reparación en especie, es decir que se establezcan las cosas al estado anterior, lo que comprenderá tanto la restauración como la remediación"¹⁰¹, para el caso de nuestro país solo LADF en su artículo 222 señala acerca de este punto:

ARTÍCULO 222.-. La reparación del daño consistirá en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de producido el daño y sólo si ello no fuere posible, en el pago de una indemnización.

Cuando en un juicio en el que se ejerza la acción de responsabilidad por daño al ambiente el juez determine que ha lugar al pago de una indemnización, el monto de la misma pasará a integrarse a los recursos del fondo ambiental a que se refiere esta Ley.

Esta ley establece la preeminencia de la reparación *in natura* sobre la indemnización económica situación que no se encuentra regulada en la LGEEPA, y que actualmente en el 253 de la Ley del Estado de Colima de la misma forma, se ha contemplado esta redacción, siendo hasta el momento las únicas en el marco jurídico nacional.

Es inevitable mencionar que la reparación *in natura* se ajusta a los preceptos del derecho civil en referencia al tema, así encontramos que el artículo 1915 del CCF, establece:

¹⁰¹ Op. Cit. CAMPOS. pág. 128.

Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible o el pago de daños o perjuicios.

Como se desprende de su lectura, otorga en formas opcional la reparación, pero el mismo artículo antepone el restablecimiento original del bien, dejando a la indemnización cuando no hay remedio al daño, de lo cual se vislumbra que la indemnización monetaria por la vía civil puede ser subsidiaria para la reparación del daño ambiental, pero en ningún momento se establece que sea sustituta, por la tanto la reparación de referencia tendrá como primer paso detener de forma inmediata la actividad dañina y comenzar a la brevedad posible todas las actividades enfocadas a la reconstrucción y salvación del ecosistema, recurso o ambiente lesionado.

De esta forma se practicará la reparación *in natura* del daño con la posibilidad cierta de que los elementos afectados recobren la capacidad, labor y valor para seguir dando cumplimiento a la función tan importante que realizan, sin que afecte el hecho de que en las normas jurídicas se establezcan o no parámetros para llevar a acabo la reparación; porque el costo real que habrá de pagar el responsable del daño, será precisamente la reparación material e integral del daño ambiental provocado.

Ahora en este caso nos atrevemos a decir que las deficiencias o críticas que sobre su utilidad o su eficiencia pueda recibir esta reparación en especie, son variadas, pero que a diferencia de las alternativas anteriormente descritas, se puede obtener también algunos puntos positivos e incluso relevantes, por lo tanto a continuación las detallamos:

- 1) La reparación *in natura* como restitución exacta del entorno alterado.- es evidente que una reparación precisa de los elementos que componen a la naturaleza es un tarea sumamente difícil, por lo que la reparación será considerada como relativa o parcial, sin embargo la misión de atribuir de la manera más exacta posible sus funciones

representa que también la naturaleza pueda someterse a un proceso de autorecuperación, para mayor claridad el hombre pondrá de su parte para dejar a la naturaleza en posibilidad de que con el paso de tiempo, ella misma complete la reparación de sus componentes y recursos.

- II) La dificultad de no contar con los instrumentos científicos y técnicos.- que trae como consecuencia no conocer el estado del medio agredido en primer lugar, es muy importante esto por que representa la falta elementos para la comprobación del daño y los relacionados con la reparación del mismo, sin embargo los criterios científicos para la reconstitución del medio ambiente dañado deben estar establecidos no solo en documentos de este rubro, si no también legales, por lo que la autoridad competente para tal efecto debe incrementar su efectividad en el momento de realizar inventarios y estudios globales de los sectores naturales dañados, a forma de archivo que permita tener antecedentes que permitan agilizar su intervención y la reparación del daño.
- III) La reparación en especie de costo excesivo.- como su nombre lo indica cuando existe la posibilidad de reparación, este puede implicar un gasto por encima de las expectativas monetarias del responsable, razón por la cual no puede hacer completamente frente a esta situación, pues su capacidad económica no es tan grande, a lo anterior se contemplan medidas opcionales que son enfocadas a la rehabilitación del entorno, que representaría una disminución considerable del costo.
- IV) La improcedencia de la reparación *in natura* por daño irreversible o imposible reparación.- en cuyo caso ningún sistema reparación puede

ser efectivo o brindar buenos resultado, cuando se ha perdido completamente un ecosistema o recurso.

Como se puede observar de las criticas anteriores solo la ultima tiene una relevancia directa, pues coincide con las alternativas que ya se estudiaron en el sentido de que el daño irreparable afecta determinadamente a cualquier plan o programa de reparación, que en tal caso procedería la solución retributiva monetaria, sin embargo tal compensación no seria designada a una partición equitativa de los afectados, porque de lo contrario estaríamos dentro de la indemnización de los daños patrimoniales, y es la intención que esa indemnización funcione en todo momento a favor del ambiente.

Esta situación se desprende originalmente de la reparación en especie, denominada la reparación *in natura sustituta*, como se observa un bien natural que no tiene posibilidades de recuperarse, es un bien que desaparece para siempre, y este ejemplo es una constante en diversos lugares de México, por lo tanto es apropiado que cuando la reparación se vea obstaculizada por esta circunstancia, la indemnización se someta a otra instancia para hacer frente a otro inminente peligro de extinción, desde luego que el hecho de que un ecosistema se pierda definitivamente representa el arrebato no solo a una comunidad aledaña a este, si no a todos los que tenemos derecho a disfrutarlo y menos que por ya no existir el lugar o recurso a reparar el responsable se sustraiga de su obligación.

El maestro González Márquez nos dice "la reparación in natura no siempre es posible, pero esta circunstancia no debe conducir necesariamente a la sustitución de la misma por el pago en especie, sino que preferentemente debe buscarse la reparación de otro bien dañado en sustitución de aquel que no puede ser restaurado"¹⁰², esta tendencia seria útil puesto que en un mismo sector de nuestro país existen varios daños ambientales consumándose diariamente, u otros que sin

¹⁰² Op. Cit. GONZALEZ. pág. 218.

importar la distancia, ni el lugar, son extremadamente graves y que exigen que antes de entablar la controversia en materia civil, se actúe sobre ellos de forma prioritaria.

Lo anterior se puede corroborar con la aportación de la jurista Campos Díaz, que dice sobre la reparación *in natura* "en caso de que esto no sea posible, que se busque alguna solución compensatoria en el sentido de que el costo de la restauración se utilice para proteger el medio ambiente, aunque sea en otro ámbito"¹⁰³.

Como hemos visto acreditar el carácter y derecho colectivo del daño ambiental complica probar la responsabilidad civil, y por lo tanto se complica la procedencia de la reparación del mismo, y a pesar que con la reparación *in natura* se puede disminuir la problemática de la valoración del daño ambiental. La legislación ambiental federal, no ha resuelto su regulación en la LGEEPA, por lo que es urgente adoptar por opciones que permitan actuar de forma concreta y rápida ante las situaciones adversas en que se ha expuesto al medio ambiente y que no se han podido tener bajo control.

4.4. Creación de un fondo para la reparación del daño ambiental, establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La exposición de los obstáculos que se presentan para determinar la responsabilidad civil por el daño ambiental han repercutido en que la reparación de dicho daño no pueda proceder debidamente, y cumplir con el régimen de la reparación *in natura* como la más favorable a este respecto, sin olvidar la calificación de daño irreversible que desarma a cualquier plan de reparación, por tal razón la reparación *in natura sustituta* se desprende como resolución consistente en la aceptación de la indemnización económica, es decir, el costo de la reparación se empleará en otro ecosistema o ámbito natural que también se encuentre en riesgo de perderse.

¹⁰³ Op. Cit. CAMPOS. pág. 129.

Basta recordar que existen los parámetros que determinan cuándo la reparación debe declararse improcedente o cuándo se han efectuado dichos parámetros, si al hacerlo fue adecuadamente y si respondió a las exigencias del medio dañado, también es imperante determinar el destino que tendrá el monto indemnizatorio, por lo que no se debe de omitir la incorporación de sistemas que permitan enfrentar y dar mayor vitalidad a la reparación del daño ambiental antes o en su defecto, durante la controversia judicial en que se trate de comprobar la responsabilidad civil.

Estos sistemas son en realidad mecanismos que trabajarán colectivamente en la reparación del daño ambiental y cuya materialización en la práctica se vuelve fundamental para el rescate de nuestro entorno natural. En primer lugar tenemos a la tributación, en segundo lugar a los seguros ambientales, y por último a los fondos, los cuales resultan ser la mejor alternativa sin descartar la franca cooperación de los dos anteriores .

En el caso de la tributación hay un dato curioso, existe la tendencia sobre todo en Europa de considerar a la tributación como un instrumento que encaja dentro de los esquemas de la política ambiental: Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y Suecia, por mencionar algunos, han adoptado por seguir este sistema, que sin embargo, no tiene en principio la intención u objetivo de brindar la protección o reparación del ambiente.

La anterior dubitación despunta del principio Quien Contamina Paga, que está consolidado en el viejo continente, por lo que al identificar a un contaminador que ha vulnerado la legislación ambiental, provoca incidencias negativas que pueden influir sobre las actividades de consumo o producción afectando la economía de un país, esto a razón de que los costos por la irregular forma en que laboran los contaminadores se traducen en la figura de contaminación, que sufrirá la población y que no son tomados como el débito que adquieren como responsables.

De esta situación se desprende la iniciativa de los tributos ambientales, porque no obstante lo anterior, la polémica de hoy en día consiste en que las legislaciones no reconocen o los gobernantes no quieren reconocer con claridad el derecho universal a tener un ambiente sano, permitiendo que unos cuantos individuos se beneficien a costa de los demás, de este modo se pretende que los agentes que irrumpen de forma agresiva al entorno, paguen o cesen en su actividad contaminadora.

En este novedoso concepto encontramos que los tributos ambientales se consideran como "aquellas prestaciones pecuniarias exigidas por un ente público con la finalidad principal de producir efectos de conservación, reparación y mejora en general, protección del medio ambiente, sin que este ausente la finalidad recaudatoria"¹⁰⁴, la secuela de esta definición propicia que este mecanismo jurídico permita la obtención de recursos monetarios para hacer frente a las tareas de preservación y restauración, gravando la capacidad contaminadora del agente, pues esta será la base para medir la capacidad contributiva del responsable, sin embargo, es difícil concebir que los hechos contaminantes sean objeto de esta intención, en realidad la práctica demuestra que están distantes de ser imponibles.

Hay que meditar que un impuesto o tributo ambiental no está apegado a la esencia de su misión y creación recaudatoria, es decir, la intención de este puede ser buena e incluso eficiente si el sistema de recaudación del país que adopte este mecanismo así lo permite, puesto que es lógico que esta obligación termina por ser extrafiscal, calculando el más alto pago derivado de conformidad a el daño provocado, con la intención de desalentar toda acción negativa al ambiente.

La presunción surge de que la protección del entorno puede ser más conveniente si es a través del pago tributario correspondiente, que por la imposición de obligaciones o prohibiciones, para mayor abundancia, la intención es rebasar un derecho de imposición por uno de colaboración y cooperación forzada.

¹⁰⁴ Op. Cit. GONZALEZ, pág. 295.

Después de conocer la implantación y bases de este artificio tributario, estamos en posibilidad de establecer las condicionantes que se presentan en el sistema fiscal mexicano que resulta ser mucho más complejo de lo esperado, como consecuencia de que las bases constitucionales con respecto al medio natural aún son precarias como para imponer con certeza una tributación como instrumento de política ambiental.

En virtud de los principios o reglas por los que se rige la tributación ambiental, se puede percatar que no son precisamente compatibles con los postulados de la vía fiscal de nuestro país para lograr la protección del ambiente, es imperante desglosar esta circunstancias de una forma sencilla pero entendible, basta mencionar la fracción IV, del artículo 31 de la CPEUM, en que se establecen las obligaciones de los mexicanos y que a la letra dice.

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del distrito federal o del Estado y Municipio, en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El empleo de la tributación ambiental se singulariza por la obtención de recursos en el rubro extrafiscal, los recursos de referencia se utilizan a fines diferentes del recaudatorio, situación que se contraponen a las disposiciones del artículo anterior, en donde encontramos que el motivo del Estado para allegarse de recursos es el sostenimiento de las necesidades públicas; por lo que la extrafiscalidad no se encuentra reconocida, ni autorizada por nuestro sistema federal constitucional.

La distinción con los tributos originales radica en su misión recaudatoria y que son llamados fiscales, aquellos que tienen como objetivo llevar a cabo diversos fines que son de interés general y los tributos extrafiscales o de ordenamiento, que ciertamente toman bases de recaudación pero no como fuente de financiación, si no como un instrumento político, social y económico que interviene hacia objetivos

distintos e incluso en ocasiones completamente independiente de los de propósito recaudatorio, pero que no se alejan del interés general como lo son los tributos en materia ambiental.

La conjetura anterior dio entrada a la controversia de que si la extrafiscalidad pudiera o no estar tan reñida del objetivo primordial de la recaudación, de esta forma una vez más el maestro González Márquez señala "Los impuestos pueden tener un objeto inmediato, que consiste en cubrir los gastos públicos, objeto que es esencial y común a todos ellos, y otro objeto mediató, que consiste en la realización de determinado propósito, como la división de las grandes propiedades rústicas, la protección a ciertas industrias, etc; pero no es forzoso que el impuesto, para que se considere así, deba tener como único objeto, el inmediato de que se ha hablado"¹⁰⁵.

El resultado de esta discrepancia se notó en las reformas que la LGEEPA sufrió en 1996, introduciendo la idea de la tributación con intención de reconocerla como un instrumento de política ambiental, así encontramos en el artículo 21 de la LGEEPA la siguiente redacción al respecto:

Artículo 21.- La Federación, los Estado y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñaran, desarrollaran y aplicaran instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, mediante...."

A pesar de lo anterior, el objetivo de la tributación ambiental está establecido en la LGEEPA, pues posee como estrategia de efectividad desalentar por medio de los excesivos impuestos las acciones que repercuten negativamente en el ambiente y otorgar el exento de tributos ya establecidos a las actividades que ofrezcan un beneficio al ambiente, por tal razón en el artículo 22 de la LGEEPA, conserva como estrategia, estimular al beneficio que se obtendrá en materia fiscal por el cumplimiento que se lleva a cabo de la legislación de la materia, conjuntamente con

¹⁰⁵ Cfr. GONZALEZ Márquez, José Juan. **La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México**. UAM-Azcapotzalco. México. 2002. pág. 298.

las acciones que el particular realice a favor del ambiente, de esta forma encontramos:

Artículo 22.- Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la policía ambiental. En ningún caso, estos instrumentos establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.

Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos, y los fideicomisos cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como el financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales, protegidas o en zonas cuya preservación y protección se consideren relevante desde el punto de vista ambiental.

Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercados serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Para que un impuesto sea reconocido como legal, es necesario que cumpla con tres requisitos indispensables: el primero, que sea **proporcional**, situación que no respeta la tributación ambiental porque toma como base de gravación el nivel de contaminación producido, pero esto no significa que este sea proporcional a las ganancias obtenidas por el contaminador; en segundo lugar, que sea equitativo, situación que la tributación ambiental no toma en consideración; y por último el más importante, que sea destinado al pago de los gastos públicos, característica totalmente distante de la esencia de la tributación ambiental, es lógico que si falta

alguno de estos requisitos, el impuesto es irrefutablemente contrario a lo estatuido por la Constitución Federal.

De este modo se demuestra que la institución de la tributación ambiental no sólo se encuentra en discusión por las bases de su formación, sino además porque éstas no encajan dentro del marco legal de nuestro país, y que en realidad se encuentra lejos de lograr directamente el propósito de resolver la socialización de la responsabilidad civil y la reparación del daño ambiental.

El segundo mecanismo del que hablaremos son los seguros ambientales, considerados por algunos tratadistas como una forma adecuada de revertir en las empresas el costo del daño que producen a la naturaleza, en teoría encontramos en los seguros un instrumento con posibilidades de lograr la reparación de los daños que sufre el ambiente.

Pero los seguros no están exentos de ser objeto de posturas encontradas, puesto que la obligatoriedad de adoptar este mecanismo para la realización de actividades industriales, empresariales, etc. es muy discutida. Los tratadistas se inclinan porque el seguro debe aplicarse a determinadas labores o procesos que involucran o representan un riesgo creado a lo que Mercedes Campos corrobora "la doctrina propone la obligatoriedad de un seguro de riesgo de responsabilidad civil por contaminación ambiental."¹⁰⁶

Encontramos que en Suecia y Alemania, se deben asegurar sus instalaciones para cumplir cabalmente con su obligaciones de compensar por daños a la personas, ya sea en pérdida de su vida, lesiones en su salud y en sus propiedades; todo como resultado de un impacto ambiental.

Colombia y Chile son dos magníficos ejemplos sobre la obligatoriedad de los seguros, en el caso de Colombia la Ley 99 dispone que en actividades de

¹⁰⁶ Op. Cit. CAMPOS, pág. 129.

explotación minera, se exigirá la restauración o sustitución morfológica de todo suelo intervenido por esta actividad y que correrá a cargo del beneficiario del título minero por medio de un seguro llamado póliza de cumplimiento con garantía bancaria; en Chile se contempla que aquellas actividades que por sus características deben someterse al sistema de valuación ambiental, será necesario presentar junto al estudio de EIA, una póliza de seguro que cubrirá el riesgo por el posible daño al ambiente, con lo que el particular obtendrá una autorización provisional para el inicio de sus actividades, con la ventaja para la autoridad de que si después de la evaluación que se haga considera apropiado revocar el permiso provisional lo hará sin perjuicio alguno.

En el caso de México como en el de Chile, los seguros ambientales se hacen presente en la LGEEPA, para mayor precisión en EIA, ya que una vez que la autoridad recibe la solicitud, realiza los trámites correspondientes y resuelve otorgar la autorización sobre la manifestación de impacto ambiental de un particular (véase Impacto ambiental), será el momento ideal en que la secretaría solicitará al interesado el otorgamiento de un seguro cuyo objetivo será de garantizar el cumplimiento de las condiciones contenidas en la autorización otorgada, bastante distante de la intención reparadora, lo anterior con fundamento en el artículo 35, penúltimo párrafo, de la LGEEPA que a la letra dice:

Artículo 35.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciara el procedimiento de evaluación....”

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto de cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras pueden producir daños graves a los ecosistemas.

Como se observa, la configuración de un seguro se inclina únicamente por los daños derivados de un riesgo creado, es decir, por una responsabilidad objetiva (véase La responsabilidad civil, para la conservación y preservación de un medio ambiente), entonces la cobertura de un seguro es limitada, por lo tanto no es aventurado decir que la aportación en cuanto a la reparación del daño se refiere por

medio de los seguros ambientales, fortalece sólo desde un plano hipotético este sistema.

Para convalidar lo anterior el meritorio maestro González Márquez en su particular punto de vista, ostenta que "Uno de los principales problemas que ofrece el seguro como mecanismo tendiente a la reparación del daño es que aún se le asocia con responsabilidad civil, debido a la tendencia a considerar a la responsabilidad por el daño ambiental como una responsabilidad objetiva en los términos del derecho civil."¹⁰⁷

En el decreto publicado el día 31 de diciembre de 2001 en el DOF, se adicionó el artículo 147 BIS a la LGEEPA, en donde encontramos el fundamento que confirma la situación hasta ahora expuesta y que a letra dice:

Artículo 147 BIS.- Quines realicen actividades altamente riesgosas, en términos del Reglamento correspondiente, deberán contar con un seguro de riesgo ambiental. Para tal fin, la Secretaría con aprobación de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Economía, de Salud, del Trabajo y Previsión Social integrará un Sistema Nacional de Seguros de Riesgo Ambiental.

Entonces el error más grave ha consistido en que el marco jurídico nacional, en específico la leyes ambientales, exigen por la vía administrativa la contratación de un seguro por parte de los particulares, más evocado como un requisito para otorgar licencias, autorizaciones y permisos y no como una herramienta que puede extinguir la constante llamada daño ambiental o en su defecto que permita adjudicar su costo de reparación, por medio de un sistema más certero como lo es el de imputación de la responsabilidad civil.

Es evidente que las deficiencias se hacen presentes para calificar de la forma más atinada si los seguros ambientales responden a los problemas propios de los

¹⁰⁷ Op. Cit, GONZALEZ. pág. 286.

daños ambientales o no, que son los que dan la pauta para obtener la reparación del daño, como a continuación se exhiben:

El primer problema que encontramos y que se mencionó anteriormente en el presente tema, es que el seguro ambiental es muy limitado, porque éste cubrirá los daños cuando se ha comprobado que estos tiene relación directa con la actividad negativa, situación que en la mayoría de las veces resulta difícil de comprobar.

El segundo problema consiste en que los seguros en materia de medio ambiente están bajo condiciones de categoría de accidente, es decir, las aseguradoras actúan en supuestos que obedezcan a los casos fortuitos, entonces aquellos daños que pueden ser previsible están exentos de cualquier pago a pesar de las consecuencias desastrosas que se puedan obtener de ellas, cuando en realidad debería ser todo lo contrario, porque el daño se presenta de manera intencional o no.

Un tercer problema radica en que la aseguradora puede ser insuficiente económicamente para afrontar el costo del daño provocado al ambiente, aunque suene un tanto ilógico, en esta parte se reconoce que la asegurabilidad es vulnerable ante la valoración del daño ambiental.

Cuarto problema, para contrarrestar las situaciones anteriores se ha propuesto que todas las industrias o empresas de un mismo ramo y cuyas actividades representan de alguna forma un riesgo de peligro o daño al ambiente se aseguren, esto con la finalidad de que la aseguradora que se encargue de recaudar las primas pueda crear una solvencia tal que permita hacer frente a cualquier magnitud del daño, bajo el principio de presunción de vínculo causal.

Para mayor claridad, la compañía de seguros asumirá los costos de reparación sin averiguar quién fue el responsable, como una forma de socializar la responsabilidad frente al daño ambiental, desafortunadamente en esta propuesta

sigue dominando la tendencia a la prevención del daño que a repararlo, se justifica lo anterior a que si no hay el interés por averiguar quién fue el responsable de un daño al entorno o un ecosistema, puede fomentar aún más la irresponsabilidad en las actividades de los particulares, pues estos sabrán que los respaldará un seguro amplio y sin tener que enfrentar la responsabilidad directamente.

Lo positivo de los seguros ambientales es que si se logran adaptar de una forma correcta en el campo de la responsabilidad objetiva, cabe la posibilidad de brindar buenos resultados para obtener la reparación del daño, y lo más importante, la aplicación del seguro ambiental a un caso concreto supone sin garantizar, una compensación del daño, lo que repercute aun no de forma muy convencional para algunos sectores, además del reconocimiento a la víctima que tiene el derecho propio de una indemnización, consistente en la permanencia de un núcleo natural para su sano sobrevivir.

Dificultades como la identificación del causante del daño, la capacidad insuficiente de quien propicio el daño, la idea de solidarización de los agentes contaminantes, las alternativas de reparación y valorización del daño, no son más que esperanzas que se han quedado inconclusas de su misión (en algunos casos ni siquiera eso) y de su intención.

Casos de incoherencia en proponer la repartición o división del monto obtenido en una sentencia condenatoria a los miembros de una comunidad afectada, cuando hay que tener presente que el medio ambiente no es una apropiación individual o un sistema tributario; cuando en nuestro país se distingue por gravar toda actividad que a este conviene o sobre seguros que solo actúan en casos fortuitos, cuando en materia ambiental el daño producido se envuelve en la gran mayoría de toda mala intención, nos asevera porque muchas legislaciones adoptan la idea de crear fondos, cuando también la reparación *in natura* se vuelve imposible.

El aspecto favorecedor de este último mecanismo es que se enfoca y va aunado con la alteración del daño cuando éste ya es indiscutible en grado relativamente minúsculo o sus proporciones monumentales; el fondo se presenta como un instrumento ambiental y económico para el resarcimiento del daño, cubriendo la posibilidad que existe de no poder identificar al agresor o agresores del entorno o en su defecto si se conoce quien ha sido el contaminador, quizás no se tuvieron o no fueron suficientes los elementos para comprobar su responsabilidad, y que en cualquiera de los casos anteriores, tiene la facultad de colectivizarse desde luego, de forma subsidiaria en beneficio del medio ambiente.

Lo anterior refleja que la preferencia por establecer en la legislación ambiental de forma contundente los fondos de reparación del daño ambiental, será porque de la práctica de los mismos se obtendrán con mayor probabilidad mejores resultados que los negativos, que también es posible que se presenten, por lo tanto enumeramos las ventajas que consideramos son trascendentales a este caso:

- I. La constitución del programa y procedimiento para utilizar el fondo, tendrá como requisito indispensable, que esté respaldado por expertos y cuya labor para determinar el grado de daño probará el nexo causal; lo que permitirá que dentro de una controversia se tenga una prueba más para acreditar la responsabilidad del señalado como responsable.
- II. El factor tiempo se contempla de tal forma que la rapidez con la que se puede actuar para sanear un ecosistema o elemento dañado es fundamental, mientras el fondo proporciona esta ventaja sobre la alteración que puede significar el rescate o pérdida definitiva de algún componente de la naturaleza.
- III. La identificación del agresor es indispensable para atribuir la responsabilidad y demandar la reparación del daño, para el caso de

los fondos no es que pierda importancia esta situación, pero si se contempla que en el momento de actuar en beneficio del ambiente, la referida identificación es materia de segundo plano.

- IV. Los fondos también proceden en los casos en que se presentan daños por casos fortuitos o cuando la solvencia monetaria del agresor no es suficiente para reparar el daño.
- V. Permite realizar con su práctica investigaciones y estudios para encontrar tecnologías o medidas que sean menos contaminantes.

En un justo equilibrio haremos lo mismo con las desventajas que se le han atribuido a los fondos:

- I. La mayor desventaja que se puede atribuir, es que algunos tratadistas manifiestan que con la introducción de un sistema de fondo de reparación, se corre el riesgo de debilitar el sistema de responsabilidad civil, porque significa restar aún más las obligaciones de los responsables de hacer frente a esta situación de daño.
- II. Se pone en duda su eficacia, puesto que la suministración en la práctica del fondo es de confrontar el daño, y podría desplazar el principio de prevención en el que se basan la mayoría de la legislaciones locales y federales de nuestro país.

Se puede notar que las desventajas en que ha sido calificado este mecanismo y en las que puede caer la institución del fondo de reparación son circunstancias que ya no se pueden evitar, es decir, estas situaciones ya se viven actualmente. El sistema de responsabilidad es débil no porque exista o no el fondo, sino porque no se quiere reconocer la individualidad de cada sujeto a defender su entorno, o no hay

el interés por cambiar los preceptos de las leyes ambientales y administrativas para contemplar la reparación del daño, y la prevención como se dijo anteriormente, ya no es suficiente para enfrentar la problemática ambiental.

Por lo tanto concebimos que existen mayores virtudes para la creación del fondo que a negar su aprobación, pues estas pueden ser la oportunidad de suplir o corregir en la teoría y práctica las lagunas y obstáculos que hasta ahora las leyes administrativas, ambientales y civiles no han podido superar, por tanto los fondos de reparación pueden estar alejados de críticas negativas, pues su utilidad se refleja en las circunstancias que representan rémora en la reparación del daño ambiental.

En primer lugar, el fondo de reparación dará prioridad a la reparación *in natura* y sólo cuando esta no sea posible o antes de exigirla, se sabe que de no intervenir rápidamente se puede perder un ecosistema, recursos, elemento o núcleo natural, se pondrá en aplicación el referido fondo.

En segundo lugar, el fondo puede ser de naturaleza privada o pública, en cuyo caso nos inclinamos por la última, pues ofrece la ventaja de tener acceso a la información con respecto de la forma en que se manejará dicho fondo, y con la condición de que de hacer un mal manejo los responsables enfrenten las consecuencias.

En tercer lugar, basta que la víctima pruebe que el ambiente ha sufrido una afectación para que proceda la reparación del daño, vía aplicación del fondo, independientemente que se pueda o no ejercer la acción de responsabilidad y reparación del daño.

En cuarto lugar, se desprende la idea de que una víctima de la contaminación o daño producido al entorno al momento de hacer valer su derecho a un medio ambiente sano no pueda costear la acción civil, situación injusta en especial, como ya se mencionó las grandes empresas o industrias son las que producen un deterioro

más significativo, el fondo representará una garantía de la reparación del daño, (cuando esta no es irreversible, en cuyo caso contrario procederá la reparación *in natura substituta*).

De esta forma nos remitiremos al derecho comparado para fortalecer esta idea, encontramos que el sistema de fondos se erige como un programa que se ajusta a los estatutos legales y económicos del país que se trate, con el fin de perfeccionarlo y que alcance la eficacia, certidumbre y convicción, que haga fortalecer su propia cultura ambiental.

Podemos mencionar como primer caso que en Brasil en el año de 1989 se creó el Fondo Nacional del Medio Ambiente y el Fondo para la Restauración de Bienes Dañados; el primero tiene como finalidad el desarrollo de proyectos que impliquen el uso racional o sustentable de recursos naturales, contemplando estrategias para su mantenimiento, mejora y recuperación para elevar la calidad ambiental y de vida de la población brasileña, y el segundo, se enfoca a la acción pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente.

En el año de 1992 en Ecuador se instituyó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y el Fondo Nacional de Forestación y Reforestación, cuya misión principal es de incrementar y preservar sus bosques, los cuales se integran con la cooperación de la industria extractiva de petróleo ubicada dentro de la región amazónica con base en cada barril producido y que es objeto de comercialización de mercado interno y externamente.

En 1994, en Chile, nació el fondo de Protección Ambiental a cargo de la Comisión del Medio Ambiente de aquel país, con el objeto de financiar ya sea en su totalidad o parcialmente, proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o conservación del patrimonio ambiental.

En ese mismo año Panamá tomó las medidas necesarias para llevar a cabo la iniciativa de crear el Fondo Nacional de Vida Silvestre, como una solución al acelerado incremento de especies animales en peligro de extinción de este país, obteniendo recursos de lo recaudado en concepto de las mismas actividades de la vida silvestre, por donaciones, prestamos de organismos internacionales para cumplir con la misión de este fondo y a destacar que el mismo presupuesto general de Estado asignará recursos financieros para fortalecer este fondo.

En Paraguay se instituyó el Fondo Especial de las Áreas Silvestres Protegidas, estableciendo que estas áreas son del dominio público, por lo tanto, los recursos monetarios obtenidos de diversas fuentes serán destinados exclusivamente a actividades y programas en referencia a la administración, conservación y reparación de áreas silvestres.

Algo similar se presentó un año después en Costa Rica, en donde se creó el Fondo de Vida Silvestre, que todos los recursos financieros que se obtengan serán única y exclusivamente destinados para las actividades de conservación de todos los recursos naturales de aquella entidad.

Es conveniente destacar que aun más anterior a estos fondos, existe uno que en cuestiones de reparación del daño es el más brioso y pujante, este programa conocido como Superfund, tuvo su origen en los EUA en el año de 1980, considerado como el fondo ambiental con el mayor presupuesto en el mundo con alrededor de 100 millones de dólares y tiene como propósito que el gobierno federal enfrente la difícil misión de limpiar los sitios que han sido contaminados y vulnerados por residuos peligrosos.

Como se puede advertir, diversos países han entablado mayores herramientas jurídicas y económicas para estar en mejores posibilidades de contrarrestar los efectos nocivos al ambiente, la institución de los fondos no es algo nuevo como se puede apreciar, pues a comparación de México en donde no se ha podido concretar

un fondo ambiental, otros países lo practican desde hace por lo menos 10 años o más, resaltando la disponibilidad e interés por emplear las variadas opciones o en su defecto coacciones legales, que le serán útiles para poder construir un sistema insuperable ante las calamidades ambientales.

Retomando el caso de marcada languidez en que se encuentra nuestro país, la experiencia que se tiene respecto de los fondos ambientales tiene un nexo más relacionado (como no es difícil de suponer) con las sanciones de carácter administrativo, por lo tanto, existen alternativas como las que hemos visto en los fondos de los países latinoamericanos, que contemplan desde las donaciones hasta el gravamen de actividades (situación en que sí se convierte eficaz la tributación) para acrecentar el recaudo del fondo.

En el caso de México se contemplan tres formas concretas y seguras que se ajustan a nuestro marco legal para la obtención de recursos monetarios para la creación del fondo ambiental y que Mercedes Campos nos indica de la siguiente forma¹⁰⁸:

- A. La imposición de tasas al colectivo de sujetos agentes potenciales, proporcionalmente a la capacidad de contaminación de cada uno.
- B. Recursos obtenidos mediante el ejercicio de la acción de regreso del fondo contra el verdadero responsable.
- C. Multas

El primer inciso deriva del mecanismo de tributación que como ya se analizó, no es conveniente someterlo como un sistema directo para la reparación del daño, porque de hecho esa no es su intención, pero una actividad contaminante que es sancionada de esta forma, sí puede contribuir al incremento del fondo, es decir, la

¹⁰⁸ Op. Cit. CAMPOS, pág. 133.

percepción que la autoridad recibe del contaminador puede ser depositado para fortalecer el fondo ambiental.

En el segundo inciso se desprende la intención de devolver al fondo el gasto hecho al afrontar la reparación, cuando ha sido posible comprobar al contaminador su responsabilidad, sin embargo, la acción para tal efecto no puede ser inmediata, ya sea porque se encuentran impedidos las víctimas, porque los efectos no se producen si no hasta con el paso del tiempo, etc. Esta propuesta es inteligente, sin embargo, en cuyas circunstancias la espera puede ser contraproducente porque el tiempo es un factor determinante para rescatar o perder un ecosistema, por tal razón la aplicación de un fondo debe caracterizarse por el dinamismo y la rapidez de sus acciones.

Del tercer inciso nace la idea de aprovechar en este rubro, las sanciones administrativas impuestas por las violaciones a la ley, que en la mayoría de estos instrumentos jurídicos su función será de solventar y promover los procedimientos específicos de cada uno de ellos.

Al respecto la LP y LAN están facultadas para establecer un destino diferente o específico para las multas provenientes de las sanciones impuestas en su contenido, así en forma clara la primera señala en su artículo 29:

Artículo 29.- El 50 por ciento de los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta ley, así como el 70 por ciento de los que obtenga del remate en pública subasta o de la venta directa de los productos y bienes decomisados, se destinarán a la formación de fondos para programas vinculados a la inspección y vigilancia en materia pesquera, así como para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal de la Secretaría de Pesca y para quienes denuncien infracciones y su distribución se hará en los términos que indique el reglamento de esta ley.

A pesar de esto no se contempla la posibilidad de ocupar dicha administración de multas a la reparación del daño ambiental que sobre esta cuestión en particular se presenta, el artículo 123 de la LAN, de igual forma establece:

Artículo 123.- Las sanciones que procedan por faltas en esta ley tendrán destino específico a favor de la Comisión y se impondrán sin perjuicio de las multas fiscales y de la paliación de las sanciones por la responsabilidad penal que resulte.

Como sabemos el jefe de gobierno del DF, (actualmente el Lic. Andrés Manuel López Obrador) es el competente para designar las atribuciones que tendrán una relevancia importante en la materia ambiental, lo que da como resultado el establecimiento del fondo ambiental de referencia, enfocándose con gran interés a todos los asuntos que sobre la materia versan. Tal es su importancia que este fondo es considerado como un instrumento para desarrollar la política sustentable en el DF, pero además abarca todas las acciones enfocadas a la prevención y reparación del daño, tal como lo encontramos en el artículo 69 de la LADF y que a la letra dice:

ARTÍCULO 69.- Se crea el fondo ambiental público cuyos recursos se destinarán a:

- I. La realización de acciones de conservación del medio ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico;
- II. El manejo y la administración de las áreas naturales protegidas;
- III. El desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley;
- IV. La retribución por proteger, restaurar o ampliar los servicios ambientales;
- V. El desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental y para el fomento y difusión de experiencias y prácticas para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente;
- VI. La supervisión del cumplimiento de los convenios con los sectores productivo y académico, y
- VII. La reparación de daños ambientales.

De la lectura de este artículo se observa que hay un gran interés por abarcar no sólo las acciones de conservación del medio ambiente, así como entablar su manejo y administración a través de los diversos programas de inspección y vigilancia, lo que permite que la recuperación de la naturaleza se vea fortalecida junto con los programas externos de la Secretaría del Medio Ambiente del DF (SMADF), sobresaliendo como una de sus misiones principales, la constitución del fondo de reparación de los daños ambientales; que sin duda es uno de los pasos más importantes que sobre la materia se pueden dar a pesar de su limitación a esta entidad del país.

En el caso de Colima, el gobernador de esta entidad será también el competente para proponer la creación del fondo, actualmente llamado fideicomiso ambiental, y de igual forma es considerado como un instrumento de política de desarrollo sustentable de ese estado. Lo destacable de este fondo es que encuadra en la estrategia nacional de financiamiento a la gestión ambiental diseñada por la SEMARNAT, de esta forma los recursos que obtenga fortalecerán los proyectos y planes de acción locales en pro del medio ambiente y el interés general o nacional; el artículo 70 de la referida ley menciona:

ARTÍCULO 70.- El Fideicomiso Ambiental se destinará a:

- I. La realización de acciones de preservación del ambiente, la protección ecológica y la restauración del equilibrio ecológico;
- II. El manejo y la administración de las áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas de competencia estatal o municipal;
- III. La creación de biodigestores o sumideros de gases efecto invernadero;
- IV. El desarrollo de programas vinculados con inspección y vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley;
- V. La protección y preservación de la flora y fauna silvestres en libertad o en cautiverio;
- VI. El pago a las comunidades o a los titulares de derechos de propiedad o poseedores por servicios ambientales que sean proporcionados por los ecosistemas;
- VII. El apoyo a programas de prevención y restauración del equilibrio ecológico que desarrollen los municipios;
- VIII. El fortalecimiento institucional ambiental estatal y municipal;
- IX. El apoyo al desarrollo de programas de educación e investigación en materia ambiental;
- X. La prevención y control de la contaminación atmosférica, de suelos y de agua;
- XI. Los incentivos a la aplicación de tecnología ambiental; y
- XII. La vigilancia del cumplimiento de los convenios con los sectores productivos y académicos.

El planteamiento anterior nos hace corroborar que el primer paso que se debe de dar, además de la creación de un fondo ambiental es saber al mismo tiempo de dónde se obtendrá en primera instancia los recursos para cumplir con su misión. Las leyes de nuestro país sí pueden establecer un fondo ambiental para la administración y funcionamiento de los actos y efectos de reparación que se buscan, es una propuesta trascendental, por la cual es evidente e incuestionable imponer en este caso una reforma a la ley general ambiental.

Con plena convicción proponemos que el artículo 15, fracción XII, de la LGEEPA debe de adicionársele el instrumento del que hemos venido hablando y que respaldará el derecho a un medio ambiente adecuado estipulado en la CPEUM, consagrando no solo el precepto de prevención, sino también de reparación para garantizar su permanencia, y que salvaguardan los principios de sustentabilidad y de sostenibilidad esenciales en el inevitable aprovechamiento de los componentes del medio ambiente, por lo tanto debe de quedar de la siguiente forma:

Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el ejecutivo federal observara los siguientes principios:

XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo salud y bienestar las autoridades en términos de esta y otras leyes, tomara las medidas para garantizar ese derecho. Sin embargo cuando un daño ambiental se produzca por influencia ajena a la que la misma naturaleza puede causar, se podrá solicitar la reparación del mismo, en caso de gravedad o emergencia se aplicara el fondo ambiental contemplado en la presente ley, suministrando la reparación del daño con el objetivo principal de devolverle al ambiente lesionado su origen y función natural, o en caso contrario, obtener la indemnización correspondiente para incrementar los recursos del referido fondo que permita hacer frente a las adversidades que esté sufriendo otro ámbito natural. Por lo que se reconoce el derecho que permite a cualquier persona solicitar por la vía legal competente lo dispuesto en este párrafo .

Sobre los recursos que la autoridad ambiental obtiene para fomentar sus programas, se puede tener la posibilidad que de ellos se origine un porcentaje para la creación y sustento del fondo, tomados por la imposición de multas, encontradas en las fracciones I y IV del artículo 171 de la LGEEPA, como a continuación se exponen:

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

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

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

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

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

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

III.- Arresto administrativo hasta por 38 horas.

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

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

"Si una vez vencido el plazo"

Como se puede apreciar la fracción I señala un incremento en el máximo límite para una multa que es de 50,000 días de salario mínimo (antes de las reformas en diciembre del 2001 la multa era hasta 20,000 días de salario mínimo), con lo que se traduce que existe una mayor posibilidad de obtener un mejor ingreso monetario, y que sin problema se puede destinar una parte para la formación del fondo. En referencia a la fracción IV se puede apreciar la facultad de decomisar objetos relacionados con el ambiente y que de conformidad con el artículo 174 Bis de la ley, tendrán un destino de acuerdo a sus características, podrán ser susceptibles de venta y remate según sea el caso, por lo que también existe otra vía de ingresos que puede ser adecuada para ayudar a incrementar los recursos del multireferido fondo ambiental, como se desprende del contenido de dicho artículo:

Artículo 174 Bis.- La Secretaría dará a los bienes decomisados alguno de los siguientes destinos:

I.- Venta a través de invitación a cuando menos tres compradores, en aquellos casos en que el valor de lo decomisado no exceda de 5,000 mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción. Si dichos invitados no comparecen el día señalado para

la venta o sus precios no fueren aceptados, la autoridad podrá proceder a su venta directa;

II.- Remate en subasta pública cuando el valor de lo decomisado exceda de 5,000 veces el salario diario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción;

III.- Donación a organismos públicos e instituciones científicas o de enseñanza superior o de beneficencia pública, según la naturaleza del bien decomisado y de acuerdo a las funciones y actividades que realice el donatario, siempre y cuando no sean lucrativas. Tratándose de especies y subespecies de flora y fauna silvestre, éstas podrán ser donadas a zoológicos públicos siempre que se garantice la existencia de condiciones adecuadas para su desarrollo, o

IV.- Destrucción cuando se trate de productos o subproductos, de flora y fauna silvestre, de productos forestales plagados o que tengan alguna enfermedad que impida su aprovechamiento, así como artes de pesca y caza prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables.

Los recursos obtenidos de las multas que se encuentran establecidas en la LGEEPA que se designan de forma completa para fortalecer el programa de inspección y vigilancia que contempla esta ley, es certero que un porcentaje de este ingreso sirva para la creación del fondo ambiental de manera permanente en su aportación; de esta forma se obtendrá la primera vertiente concreta en sentido económico para la perfección de este mecanismo, tanto en beneficio del ambiente y de la población; como ejemplo de esto la LADF da un paso adelante sobre la ley federal ambiental, estableciendo de forma concreta los recursos por los cuales se integrará el fondo a que se refiere ésta última en su artículo 70 y que a la letra dice:

ARTÍCULO 70.- Los recursos del fondo se integrarán con:

I. Las herencias, legados y donaciones que reciba;

II. Los recursos destinados para ese efecto en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos;

IV. Los relativos al pago de contribuciones o cualquier tipo de ingresos por servicios ambientales y por la realización acciones de compensación de los efectos negativos sobre el ambiente y los recursos naturales que se establezcan en la normatividad aplicable;

V. El monto de las multas que se impongan por fracciones a las disposiciones ambientales;

VI. Los recursos derivados de los instrumentos económicos y de mercado correspondientes a programas y proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; y

VII. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto.

De igual forma la ley ambiental de Colima contempla las multas por infracciones a su ley y demás que puedan contribuir al fideicomiso ambiental, esto según el contenido del artículo 71 que dice:

ARTÍCULO 71.- Los recursos del Fideicomiso Ambiental se integrarán con:

I. Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella deriven;

II. Las indemnizaciones que como consecuencia del ejercicio de la acción por daños al ambiente decrete el juez en la sentencia respectiva;

III. Los ingresos que se perciban por concepto del pago de derechos por el otorgamiento de autorizaciones, permisos y licencias a que se refiere esta Ley;

IV. Las herencias, legados y donaciones que reciba;

V. Los recursos destinados para ese efecto en los presupuestos de egresos de la Federación y del Estado; y

VI. Los demás recursos que se generen por cualquier otro concepto.

La creación de un fondo específico en la LGEEPA tendrá la capacidad tanto financiera como técnica de dirigirse a la reparación de daños ambientales, actualmente sobre este planteamiento, se ha demostrado que los fondos ambientales no tienen que ser un instrumento que se encuentre distante de un sistema de responsabilidad por daños al ambiente, por lo tanto, también proponemos que el artículo 175 Bis de la LGEEPA se modifique contemplando el establecimiento del fondo ambiental quedando de la siguiente forma:

Artículo 175 Bis.- “Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán en un 50% a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley y el 50% restante para contribuir a la solvencia de los recursos que integran el fondo destinado para la reparación del daño ambiental sin perjuicio de las demás que la ley contemple.”

Desde luego que es necesario que el referido fondo ambiental no solo se construya de recursos derivados de las multas originadas por las leyes ambientales y administrativas, será necesario que las indemnizaciones declaradas en juicios por los referidos daños ambientales en materia civil, donaciones, herencias, legados, demás instrumentos económicos y de cualquier otro origen lícito, contribuyan a aumentar la capacidad de este fondo.

Hay que recordar que es acertado exteriorizar que las leyes estatales ciertamente en diferentes rubros han superado el contenido jurídico que para el caso que nos atañe de reparación y restauración ambiental han superado a la LGEEPA, tal tenemos el caso de Tabasco, de Colima y del DF en donde no sólo se reconoce la reparación *in natura*, sino además, cuando la reparación esta impedida por el daño irrevocable, la reparación *in natura sustituta* que se decrete será destinada al fondo que contemplan las leyes ambientales para saneamiento y compensación de otras áreas afectadas.

A nivel federal también es posible lograr esto, puesto que el fondo no tendrá que esperar hasta que se acredite la responsabilidad civil o hasta que se pueda reconocer o ubicar al responsable, o que su misión se vea obstaculizada por la incapacidad financiera del agresor para enfrentar el daño que ocasionó, y aún mas relevante cuando algunas de las causas anteriores no fuera impedimento para proceder a la reparación del daño. Si de la evaluación que se haga se resuelve que se deben de emplear los recursos del fondo de forma inmediata en mérito de que la situación degradante del ambiente así lo exige, lo hará de forma inmediata, y posteriormente permitirá que si se ha condenado al agresor por la vía legal competente a la reparación del daño, la autoridad podrá recobrar el costo de la reparación sin problema alguno.

Por lo tanto, el reconocimiento de un fondo ambiental no solo establece una herramienta que podrá combatir fehacientemente la probable extinción de los ecosistemas, recursos o elementos naturales, sino que además, en él encontraremos

una solución para evitar la disyuntiva para conocer la primicia entre un principio de prevención y uno de reparación, porque de alguna forma el fondo toma en cuenta y consagra en la práctica estos dos principios.

La justificación de dicho fondo como el auténtico mecanismo que actualmente se necesita y exige para atenuar la problemática ambiental será la apertura que proporcione las soluciones de los errores que hasta ahora se han expuesto en los temas anteriores y que representan las verdaderas deficiencias para alcanzar la conservación del medio ambiente, puesto que la intención del fondo es hacer frente de forma más pronta e inmediata sobre aquellos ecosistemas, recursos naturales y todo lo que represente al medio ambiente, sin esperar a que exista una sentencia condenatoria de por medio, demostrar si existe o no el culpable, o hasta que se resuelva el complejo problema sobre el derecho individual que todos tenemos para defender, proteger y rescatar a nuestro medio ambiente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La primera manifestación de vida del hombre fue a la par con la naturaleza, en su estado individual o colectivo tuvo una serie de necesidades, por las que emprendió la tarea de aprovechar los elementos que encontraba a su alrededor, esto origino un sentir de dominación que a pesar de su ignorancia fue descubriendo al mismo tiempo que aumentaban sus carencias.

SEGUNDA.- En el siglo XVIII, emprende la ocupación de incrementar su riqueza a través de la explotación de los recursos y por consiguiente emplear su capital al desarrollo de la tecnología que empeoro la situación ambiental, situación que permanece hoy en día.

TERCERA.- Los conflictos derivados por el control de mercados y situaciones económicas dio paso a las agresiones directas entre estados; la obtención de los recursos para elaborar la materia prima que se requería en el acelerado avance científico ocasiono las disputas armadas, arrojando perdidas humanas y naturales muy graves, por lo que la conciencia ambiental tardó en aparecer hasta la tercera parte del siglo XX con muy poca fuerza y una indiferencia que cargaba de años atrás.

CUARTA.- Se ratifico que la incursión del derecho ambiental al marco jurídico de nuestro país se torno complicada, por lo que tomo apoyo de las fuentes generales del derecho, para encontrar su formula de aplicación de forma adecuada, en urgencia de la situación que impera en nuestro país.

QUINTA.- Se estableció que los diversos documentos de carácter legal en otros países regulaban las relaciones entre los hombres, indirectamente beneficiando al medio ambiente. Algunos de estos documentos influyeron en el derecho mexicano; tan es así que el monopolio de la tierra sucumbió y el gobierno federal se adjudica la propiedad exclusiva sobre el territorio nacional y de sus recursos naturales, comenzando con su tutela en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y de la que posteriormente se derivaron diversas legislaciones ambientales.

SEXTA.- La devastación de nuestro entorno provocó que organismos internacionales crearan una reflexión a nivel mundial, para un control interno de las agresiones ambientales según fuera el caso con la creación de programas, recomendaciones, estudios al respecto y por ende al régimen de cada país; por lo que la realización de diversas conferencias trajo acuerdos en que la satisfacción de necesidades de la sociedad no debe ir de la mano con el riesgo de perder los recursos naturales.

SÉPTIMA.- El sistema jurídico del derecho mexicano se ha integrado por sus normas jurídicas cuyo carácter de obligatoriedad los caracteriza de tal forma que el derecho ambiental al establecer la protección y conservación de todos los componentes de la naturaleza encuentra esa obligatoriedad en sus leyes adjetivas, desprendidas de la seguridad jurídica que nos otorga nuestra Constitución Federal, razón por la cual también se crea todo el derecho por lo que es indudable que nuestra carta magna representa la primera fuente formal de nuestro derecho. Por tanto cuando a una ley puede ser omisa en algunas situaciones jurídicas el poder judicial podría hacer una interpretación judicial al caso que se trate para desenvainar la respuesta al conflicto presentado. Sin embargo para algunos tratadistas aunque la costumbre no debe de representar una fuente formal es indudable que si puede representar la base para atribuir la solución de problemas no estipulados en las fuentes anteriores. Por último la doctrina desempeña un papel importante de la cual obtendremos una crítica constructiva con la idea siempre de mejorar el instrumento legal de interés en beneficio de la sociedad.

OCTAVA.- La importancia que cada esfera jurídica tiene es relevante para la aplicación de métodos de control sobre temas ambientales. En el caso de México la legislación se basa en actos administrativos teniendo apoyo de otras ramas del derecho, por lo que parece evidente que aun es insuficiente para combatir los

problemas de materia ambiental que requieren de medidas más eficientes, ya que corren un serio riesgo de extinción los recursos a que todos tenemos derecho de disfrutar y defender.

NOVENA.- Los recursos naturales son cualquier forma de materia o energía que existe de modo natural y que puede ser utilizada por el ser humano. Los recursos naturales pueden clasificarse por su durabilidad, dividiéndose en renovables y no renovables. Los primeros pueden ser explotados indefinidamente, mientras que los segundos son finitos y con tendencia inexorable al agotamiento; estos recursos son considerados por los expertos como aquellos que nacieron al mismo tiempo que la tierra, por lo que el hombre debe entender que al usarlos en su beneficio, ha adquirido el compromiso de conservarlos o ayudar a su recuperación para no exponerlos a su extinción.

DÉCIMA.- El medio ambiente ha sufrido de diversos eventos de contaminación, desde los producidos por los propios elementos que la componen hasta los inducidos por el hombre, que resultan ser los que mas influencia negativa han causado, principalmente a los elementos que son significativos por la función que representan para la vida del hombre y que a pesar de tener conocimiento de esto las autoridades no ejercen los planes de contingencia excepto cuando los niveles de contaminación son sumamente elevados por lo que la aplicación de estrategias para minimizar esta contaminación es nula, lo que trae como consecuencia exponer a la población en general a los efectos peligrosos y a las enfermedades que de ésta se derivan, sobre todo en la alteración de los recursos básicos para la supervivencia.

DÉCIMA PRIMERA.- Se distinguieron los parámetros que estudian la rama de la ecología y el concepto de medio ambiente, por considerarlo esencial al momento de determinar cual es el que se ajusta al derecho de nuestro país. las cualidades y alcances de cada una de ellas nos permitirán reforzar la tendencia de cual deberá de ser el concepto adecuado de la materia que nos concierne, en

concreto el término de derecho ambiental, es considerado como el más lejano de cuestionamientos sobre su adecuación al marco jurídico, mientras que la ecología es limitada sobre este aspecto.

DÉCIMA SEGUNDA.- Los llamados derechos de la tercera generación" indican que toda persona tiene que nacer y vivir en un ambiente que le permita el ejercicio real de todos sus derechos. La contaminación de los recursos naturales, así como todas las expresiones de violencia, incluyendo los conflictos bélicos, atentan contra esta posibilidad. Aunque han sido objeto en declaraciones internacionales es notoria su imprecisión sobre todo cuando son recopiladas de las legislaciones internas de los diferentes naciones que intentan consagrar estos derechos, es útil mencionar que a pesar de esto en los últimos años se ha generado la conciencia de que su promoción es imprescindible si se desea alcanzar una sociedad más equitativa, para lo cual es necesario un fuerte compromiso solidario a nivel internacional y nacional que incremente la cultura ambiental en los diferentes sectores poblacionales de este planeta.

DÉCIMA TERCERA.- Se expusieron los principios generales del derecho ambiental, con lo que se puede establecer los lineamientos por los cuales debe de trabajar una norma enfocada a la conservación y protección de un medio ambiente dañado o afectado en una de sus partes e incluso en su totalidad; evidenciando la imperfección en la que esta consagrado este derecho en nuestra constitución federal, razón por la cual el derecho a un medio ambiente adecuado debe de constar con una mayor validez y reconocimiento para que pueda surtir sus efectos y beneficios en nuestro país.

DÉCIMA CUARTA.- No obstante que la labor de las autoridades por brindar un marco legal ambiental que imparta la justicia al caso que lo amerite, se estará también a la consideración de varios instrumentos a favor del medio ambiente, cuya aptitud y capacidad constarán en la distribución de facultades que gozaran no

únicamente los órganos federales sin excepción tendrán esta responsabilidad los Estados y sus municipios.

DÉCIMA QUINTA.- La labor ambiental es una responsabilidad que abarca en toda la republica mexicana, por lo que un solo órgano no podría controlar la situación adversa de nuestro país, por lo tanto la legislación de la materia en cuestión establece la gestión ambiental como aquel acto jurídico en la que se delegan facultades y competencias a los gobiernos de los Estados y los municipios que lo conforman con el objetivo de facilitar y de hacer mas ágil y rápida la intervención de las autoridades para contrarrestar, detener e investigar, y en su caso sancionar a aquellos sujetos que contribuyen a la grave problemática ambiental.

DÉCIMA SEXTA.- En el presente trabajo seria inexcusable omitir a los órganos encargados de vigilar por la preservación del medio ambiente. La creación de diferentes secretarías culminó con el establecimiento de la Semarnat, la Profepa y el INE, con su difusión en todo el país a través de diferentes delegaciones en diversos municipios de las entidades federales para atender con mayor certeza y rapidez la problemática ambiental, por lo que se ha puesto en marcha en el presente sexenio distintos programas; sin dejar de lado aquellas organizaciones no gubernamentales que fomentan la conciencia ambiental expresando su inconformidad con actividades en pro al ambiente; tal ha sido su magnitud que estas organizaciones gozan de un reconocimiento incluso a nivel mundial.

DÉCIMA SEPTIMA.- La Constitución Mexicana al ser reconocida como la ley suprema de nuestro país, encontramos que de ella emanan los preceptos que se enfocan en distinguir las garantías individuales que como sujetos tenemos, no esta por demás recordar que uno de esos resguardos constitucionales es el del goce y disfrute de los núcleos naturales, y cuya protección consiste desde los conceptos más humanos hasta los que más se acentúan en el campo jurídico, por tal razón es importante identificar y comprender los preceptos constitucionales que superen las

salvedades y prejuicios que con referencia a nuestro entorno han existido a través de la historia.

DÉCIMA OCTAVA.- En México la situación ambiental no gozó de importancia sino hasta las últimas cinco administraciones presidenciales, en donde se constituyó un marco legal ambiental enfocada a la salud deteriorada, naciendo un mayor interés por las legislaciones relacionadas directa o indirectamente con el medio ambiente, como por ejemplo: LGEEPA, LF, LGS, LAN, LFC, LM, LGAH, LFM, etc., consagrando el aprovechamiento sustentable; lo anterior permitió trabajar en una serie de reformas a todas estas leyes exigidas por la propia problemática con lo que se pretendió consagrar la protección y conservación del ambiente, aunque hoy en día ya es necesario establecer la reparación del daño.

DÉCIMA NOVENA.- A pesar de los múltiples esfuerzos por mantener bajo control la problemática ambiental, esta rebasó todo límite imaginable en nuestro país, a pesar de que la federación practicó en poner remedio a este asunto, se vio en la necesidad de atribuir facultades a los estados y municipios de la republica mexicana para coadyuvar a contrarrestar las adversidades que se enfrentaban, por lo que también cada estado y municipio pudo crear sus instrumentos jurídicos sin perder la noción de acatarse a las leyes federales como así lo establece la propia constitución, esta gestión permite cumplir con la política ambiental sin ignorar lo que implica la propiedad de la nación.

VIGÉSIMA.- Actualmente la evaluación del impacto ambiental se ha aceptado y aplicado cada vez mas por obligación que por convencimiento (característica permanente en la mayoría de los programas ambientales), ciertamente la transición hacia una cultura ambiental en nuestro país es incierta en alcanzar, a pesar de que se ha cambiado la concepción tradicional de lo que significa el ambiente, porque a pesar de tener conocimiento del daño que una obra o una actividad representaría para la población, sus propiedades y el medio ambiente, ha predominado la

intensidad del vasto incremento poblacional sin límites ni precedentes que exige un mayor consumo de recursos y beneficios.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Los diferentes niveles económicos siempre han establecido una diferencia muy marcada en todos los ámbitos sociales; tan es así que también repercutió en el medio ambiente, el poderío económico no respeta a ninguna manifestación de la biodiversidad; hoy en día esa desigualdad que causaba una influencia negativa en cuestiones de materia ambiental trata de erradicarse, es decir, toda autoridad ambiental tienen un compromiso de brindar los mejores resultados en defensa del ambiente apoyándose de los procedimientos auxiliares a la materia y estimulando sin distinción, a la cooperación de todos esos núcleos sociales.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- El interés por regular las conductas entre los sujetos y la repercusión para con su entorno, ha permitido que a través de la conciencia y el conocimiento se pueda promocionar cuales podrían ser los probables resultados de esta situación adversa al medio ambiente, por lo que en la población en general nace el sentimiento de preocupación, esto nos permite tener la posibilidad de que por la vía legal del campo en el conocimiento administrativo, penal y civil se tengan las herramientas eficaces en la inteligencia de conservación y reparación de nuestro entorno natural, que encaminen la labor de las autoridades a brindar lo que nosotros llamaríamos una auténtica justicia ambiental.

VIGÉSIMA TERCERA.- La labor de la autoridad ambiental representa la actividad o medida que salvaguardara el entorno natural, los procedimientos auxiliares de los que echa mano la autoridad si bien van a reforzar su actuación, en esencia sus procedimientos específicos son los que ponen en evidencia aquella anomalía o abuso de la naturaleza, por tal razón la autoridad facilita que los particulares cuando estos tienen iniciativa, se sometan a una autocorrección de sus actividades con lo que la oportunidad verdadera de conservar y proteger al ambiente se llevara a la práctica y que en este momento es cuando más se necesita.

VIGÉSIMA CUARTA.- Uno de los ámbitos laborales mas grandes en la mayoría de los países del mundo es la industrialización, el transformar materias primas se deduce en un beneficio para la gente, pero cuando este empleo de materias se extralimita existe un peligro latente de extinción de los mismos, por lo que en nuestro caso el programa de verificación industrial se constituye como aquel de estrategias para determinar qué impacto sufre el ambiente, este programa se distingue por la complejidad en comprobar ciertos niveles de contaminación o de alteración en la naturaleza, pero en la actualidad es el único que se emplea para combatir directamente esta situación, que establece de forma obligatoria las sanciones con las que se hace acreedor un particular.

VIGÉSIMA QUINTA.- Es indiscutible que en cualquier cultura, la colaboración de sus integrantes constituye un elemento que fortalece el crecimiento y mejora de cualquier círculo de la sociedad, para el caso que nos atañe la participación de la población en defensa del ambiente se ha convertido en una de las vías por las cuales se le da atención a un problema ambiental, puede ser fundamental para la perdida o rescate de un ecosistema, la autoridad ha puesto en marcha programas que fortalecen la información a la población empleando técnicas que causan una influencia positiva; esto ha llevado a que a los programas que se originan de las denuncias populares se apliquen con rapidez y eficacia en el momento que actualmente son exigidos.

VIGÉSIMA SEXTA.- Es imprescindible señalar que el personal de las autoridades ambientales o de otra índole, actué con responsabilidad en función de las formalidades que exige la ley para poder reducir al mínimo la posibilidad de que toda su labor pueda corregirse por la impugnación de un particular, pero no solamente las formalidades son importantes en este rubro, hay que tomar en consideración la capacidad para poder calificar la infracción detectada en un procedimiento que culminara con la sanción procedente, motivo por el cual la PROFEPA ha dado mayor primacía a sus programas de actualización y capacitación.

VIGÉSIMA SEPTIMA.- Se ratifican los medios de defensa estipulados en las variadas legislaciones de nuestra materia, que hagan valer los particulares cuando son perjudicados en su esfera jurídica, emanadas de las arbitrariedades de diversas autoridades en el desempeño de sus funciones durante algún procedimiento o por el contenido de los puntos resolutivos emitidas por algunas de ellas, derivados de determinados actos jurídicos, los cuales se invocaran siempre y cuando reúnan los requisitos legales para poder hacer uso de ellos; inclusive la autoridad podrá solicitar algunos de esos medios para hacerlos valer ante la inconformidad de las decisiones de las autoridades federales cuando estos a su punto de ver han dictado su fallos a favor de los recurrentes.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El recurso de revisión, como medio de defensa, es un recurso administrativo otorgado a los gobernados para salvaguardar el principio de legalidad jurídica que surge dentro de la ley fundamental. Este instrumento resolverá sobre las determinaciones de las autoridades administrativas cuyo fin será el de revocarlas, modificarlas o decretar la nulidad de sus determinaciones por no haberse dirigido bajo las líneas del derecho impuestas en diversos procedimientos o que exista una violación directa sobre los intereses de los que recurren al presente medio.

VIGÉSIMA NOVENA.- Cuando el individuo ve que no le son benéficos los resultados expuestos por las determinaciones dictadas por autoridades administrativas y que como resultado siguen afectando sus intereses, promoverá el juicio de nulidad o el juicio contenciosos administrativo, considerada como penúltima instancia para hacer valer su inconformidad, interponiéndolo directamente, es decir sin necesidad de recurrir al recurso de revisión cuando este sea optativo; el TFJFA resolverá la pugna entre estas dos partes dictando una sentencia definitiva para dirimir la controversia suscitada.

TRIGÉSIMA.- Nuestra constitución nos otorga el juicio de amparo cuando nuestras garantías individuales son afectadas por órganos o autoridades

administrativas publicas, y que pueden causar un daño eminente en nuestra circulo jurídico, distinguiéndose como la ultima instancia en todo tipo de procedimiento, ante los tribunales colegiados de circuito, otorgándonos la protección de la justicia federal mediante la suspensión definitiva de los actos ordenados por las citadas autoridades restituyendo nuestros derechos y garantías vulnerados.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- El daño moral es consecuencia del agravio producido a los principios personales consagrados en el CC, como una forma poco convencional pero adecuada, la indemnización monetaria es la que rige en este rubro. En referencia al objetivo ambiental, es muy complicado que proceda esta situación, en virtud de que es difícil reunir los requisitos que la ley exige para que proceda la demanda por dicho daño, además que la situación debe contemplar otras características que afectan de forma directa al particular, lo cierto es que al igual que otros preceptos que en materia civil pueden corroborar a la protección, conservación y reparación del daño, la consolidación del daño moral por vulneración ambiental es imperfecta e incluso indiferente.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- En diversas áreas del derecho es ineficaz la figura de la responsabilidad civil para demandar la reparación del daño ambiental, ya que son omisas en establecer las condiciones básicas para hacer y probar una imputación directa sobre el responsable, dejando en conflicto a las autoridades la vertiente de adjudicar una responsabilidad objetiva o subjetiva, no es reconocido como un elemento para conseguir la reparación y conservación del medio ambiente, sino la reparación de patrimonio particular por tanto es indispensable establecer en primer lugar el concepto de daño ambiental y posteriormente reconocer la individualidad de cada persona a proteger su entorno natural.

TRIGÉSIMA TERCERA.- El derecho administrativo y ambiental carecen de eficacia en las medidas que contemplan para hacer cumplir la reparación del daño ambiental, por lo tanto es imperante que el derecho civil atienda la reparación de la misma; esto ha llevado a la elaboración de diferentes propuestas para dar solución

contundente a este problema, pero todas ellas quedaron lejos de tal propósito, pues se tomó como base, la valorización del daño ambiental, al no funcionar, se concibió que el propio costo de reparación fuera la base, así surgió la reparación *in natura*, que pretende retornar a su estado original los elementos naturales dañados, sin embargo el daño calificado como irreversible es un obstáculo para cualquier sistema, lo que dio nacimiento a la reparación *in natura sustituta* la cual si acepta la indemnización económica correspondiente con la misión de crear una herramienta que permita enfrentar el peligro en que se encuentre el medio ambiente aunque sea en otro ámbito.

TRIGÉSIMA CUARTA.- La inexistencia de imperio por parte de las autoridades ambientales y administrativas para ordenar el acto de reparación del daño ambiental, y la exposición que pone al descubierto las anomalías sobre las posibles alternativas que se pudieran practicar para conquistar este objetivo, nos orillan a observar que a través de las diferentes vías por las que las autoridades pueden percibir e ingresar un numerario, se armara una táctica útil para la reparación del daño al ambiente, nos referimos a la integración de un fondo ambiental.

TRIGÉSIMA QUINTA.- Los fondos son el sistema más apropiado para recibir y reparar el daño ambiental, planteando los elementos que deben ser objeto de modificación e innovación a nuestra doctrina ambiental sin alejarse de la realidad social, cultural y económica que vive nuestro país. La LADF y la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima rebasa una vez más a la LGEEPA; no solo en la conceptualización de términos que son esenciales para comprender determinadas acciones ambientales y que están relacionadas con su problemática y sus posibles soluciones; sin olvidar que en las leyes de referencia se contemplan la reparación *in natura* y la reparación sustituta de ésta, construyendo un fondo con bases sólidas, situación que no se presenta en la ley federal ambiental, impidiendo que se logre la consagración de los principios de prevención y reparación.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-**AZUA REYES Sergio**. Metodología y técnicas de la investigación jurídica, Porrúa, México, 1990.
- 2.-**BAQUEIRO ROJAS Edgar**. Introducción a Derecho Ecológico, Harla, México, 1997.
- 3.-**BELLVER CAPELLA Vicente**. Ecología: de las razones a los derechos, Comares, España, 1994.
- 4.-**BESARES ESCOBAR Marco Antonio**. Derecho Penal Ambiental, Porrúa, México, 2001.
- 5.-**BRAÑES BALLESTEROS Raúl**. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2da Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- 6.-**BRISEÑO SIERRA, Humberto**. El Control Constitucional de Amparo. Trillas. México. 1990.
- 7.-**BURGOA ORIHUELA, Ignacio**. El Juicio de Amparo. 40ª Edición. Porrúa. México. 2004.
- 8.-**CABRERA ACEVEDO Lucio**. El Derecho de Protección al Ambiente en México, UNAM, México, 1981.
- 9.-**CAMPOS DÍAZ BARRIGA, Mercedes**. La Responsabilidad Civil por Daños a el Medio Ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
- 10.-**CARMONA LARA Maria del Carmen**. Derechos en relación con el Medio Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- 11.-**CENTENO ÁVILA, Javier**. Metodología y técnicas en el proceso de investigación, 2ª. Edición, Contraste, México, 1981.
- 12.-**CHAVEZ CASTILLO, Raúl**. Juicio de Amparo. Harla. México. 1994.
- 13.-**DE PIÑA, Rafael**. Diccionario de Derecho. 14ª Edición, Porrúa, México, 1986. pps. 275-277.
- 14.-**DELGADO MOYA Rubén**. La Contaminación y la idea del Derecho Ecológico, Investigaciones Jurídicas Red, México, 1995.
- 15.-**DELGADO PERALTA Martha**. Manual para el Acceso y uso de Información sobre Misiones Contaminantes, Presencia Ciudadana, México, 1999.

- 16.-**DIAZ BRAVO** Arturo. La Responsabilidad Civil por Contaminación del Entorno y su Aseguramiento, Fundación Mafre Estudios, México, 1998.
- 17.-**FIGUEROA NERI** Aimeé. Fiscalidad y Medio Ambiente en México, Porrúa, México, 2000.
- 18.-**FIX ZAMUDIO** Héctor. Diccionario Jurídico, Porrúa, México, 1992.
- 19.-**FLORES NAVA** Américo. Breves Consideraciones sobre Derecho Ambiental, Tecatecutli, México, 1981.
- 20.-**GARCÍA MÁYNEZ** Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 21.-**GARCIA SAAVEDRA** José David. Derecho Ecológico Mexicano, Universidad de Sonora, México, 1997.
- 22.-**GOMEZ OREA** Domingo. Evaluación del Impacto Ambiental, Agrícola Española. España, 1999.
- 23.-**GONZALEZ COSÍO** Arturo. El Juicio de Amparo, 5ª Edición, Porrúa, México, 1998.
- 24.-**GONZÁLEZ MÁRQUEZ** José Juan. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano, UAM-Azcapotzalco, México, 1999.
- 25.-**GÓNZALEZ MÁRQUEZ** José Juan. La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México. UAM. México. 2002.
- 26.-**GOODE** William J. y Hatt, Paul K., Métodos de investigación social, 2a. Edición, Trillas Mexico, 1994.
- 27.-**GUDIÑO PELAYO**, José de Jesús. Introducción al Amparo Mexicano, 3ª Edición, Noriega, México, 1999.
- 28.-**GUTIERREZ ARAGÓN**, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 1997.
- 29.-**GUTIÉRREZ NÁJERA** Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, 4ª Edición, Porrúa, México, 2000.
- 30.-**JAQUENOD DE ZSÖGÖN** Silvia. Derecho Ambiental y sus Principios Rectores, 3ra Edición, Dykinson, España, 1991.
- 31.-**JORDANO FRAGA** Jesús. La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado, J.M. Bosch, España, 1995.

- 32.-**LARA SAENZ** Leoncio. Procesos de Investigación Jurídica, 2da Edición, Porrúa, México, 1993.
- 33.-**LÓPEZ CASTRO** Gustavo. Sociedad y Medio Ambiente en México, Colegio de Michoacán, México, 1997.
- 34.-**LOZANO CUTANDA** Blanca. Derecho Ambiental Administrativo, 2da Edición, Dykinson, España, 2001.
- 35.-**MARGAIN MANAUTOU** Emilio. El Recurso Administrativo en México, 6ª Edición, Porrúa, México, 2001.
- 36.-**MARTÍNEZ** Isabel. Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1990.
- 37.-**MESTA FERNÁNDEZ** María Elena. Instrumento de Política Ambiental al alcance de los Particulares, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México, 1997.
- 38.-**OCHOA OLVERA**, Salvador. La Demanda por Daño Moral, 2ª Edición, Montealto, México, 1999.
- 39.-**PEINADO LORCA**, Manuel e Iñigo M. Sobrini Sagaseta de Ilurdoz. Avances en Evaluación de Impacto Ambiental y Ecoauditoria, Trotta, España, 2000.
- 40.- **PIÑA** María del Carmen. Daño Ecológico y Sanciones, Marcos Lerner Editora, Argentina, 1999.
- 41.-**QUINTANA VALTIERRA** Jesús. Lineamientos Generales Derecho Ambiental Mexicano, Porrúa, México, 2000.
- 42.-**RAZO SILVA** Ofelia. Conocimiento y Observancia del Marco Jurídico en materia Ambiental y la Atención a la Denuncia Popular, Dirección General de Denuncias y Quejas de Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 1997.
- 43.-**RIVERO SERRANO** Octavio. LA Situación Ambiental en México, Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM, México, 1996.
- 44.-**ROJINA VILLEGAS**, Rafael. Derecho Civil Mexicano, 3ª Edición, Porrúa, México, 1976.
- 45.-**ROSEMBUJ** Tulio. Los Tributos y la Protección del Medio Ambiente, M.Pons, España, 1995.
- 46.-**SÁNCHEZ GÓMEZ** Narciso. Derecho Ambiental, Porrúa, México, 2001.
- 47.-**SÁNCHEZ GÓMEZ** Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.

- 48.-**SÁNCHEZ GÓMEZ** Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.
- 49.-**SÁNCHEZ PICHARDO**, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Porrúa, México, 1999.
- 50.-**VALLE MUÑIZ** José Manuel. La Protección Jurídica del Medio Ambiente, Aranzadi, España, 1997.
- 51.-**VICENTE JIMÉNEZ** Teresa. Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente, Trotta, España, 2002.
- 52.-**WITKER** Jorge. Como elaborar una tesis de grado en derecho. Lineamientos metodológicos y técnicos para el estudiante o investigador del derecho, 2ª. Edición, Pac México, 1986.
- 53.-**WITKER** Jorge y Larios Rogelio. Metodología jurídica, Mc Graw Hill, México, 1997.
- 54.-**ZARQUIN CORTES** Sergio Salomón. Derecho de Protección al Ambiente, Porrúa, México, 2000.

OTRAS FUENTES

UNAM, PEMEX : La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

UAM: Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico, Porrúa, México, 2001.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, DERECHO Y PRACTICA: Cooperación para la Comisión Ambiental, Comisión para la cooperación Ambiental.

PROGRAMA DE LA ONU: Responsabilidad por el Daño Ambiental, México, 1996.

FORO NACIONAL SOBRE PROCURACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL: Elaborado por la cámara de diputados LVII legislatura.

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL: La Sociedad Civil del Sector Privado y el Estado ante la Evaluación del Impacto Ambiental.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: Discrepancia, consenso social y unanimidad legislativa.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: Implicaciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el Procedimiento de Inspección y Vigilancia en Materia Ambiental.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: Programa de Procuración de Justicia Ambiental-2001-2006.

<http://www.derechoshumanos.laneta.org/queson1.htm>.

<http://www.ine.com.mx>

<http://www.iteso.com.mx>

<http://www.medioambienteonline.com>

<http://www.semarnat.gob.mx>

<http://www.sopecj.org/html/s004-11.html>.

http://www.tij.uia.mx/elbordo/vol06/dh_des_sost2.html.

<http://www.union.org.mx>

Diccionario Enciclopédico Salvat Editores, S.A. 1999.
Enciclopedia Microsoft Encarta 2000.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal
- 4.- Ley de Amparo
- 5.- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- 6.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- 7.- Ley Ambiental del Distrito Federal
- 8.- Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima
- 9.- Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco
- 10.- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
- 11.-Código Civil Federal
- 12- Código Penal Federal
- 13.- Código Fiscal de la Federación
- 14.- Código Federal de Procedimientos Civiles

ABREVIATURAS

Código Civil Federal	CCF
Código Federal de Procedimientos Civiles	CFPC
Código Fiscal de la Federación	CFF
Código Penal Federal	CPF
Código Penal para el Distrito Federal	CPDF
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	CNUMH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Diario Oficial de la Federación	DOF
Distrito Federal	DF
Estados Unidos de Norteamérica	EUA
Evaluación de Impacto Ambiental	EIA
Instituto Nacional de Ecología	INE
Ley Ambiental del Distrito Federal	LADF
Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima	LADSEC
Ley de Aguas Nacionales	LAN
Ley de Amparo	LA
Ley de la Administración Pública Federal	LAPF
Ley de Minería	LM
Ley de Planeación	LP
Ley Federal de Caza	LFC
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	LFPA
Ley Federal de Protección al Ambiente	LFPEA
Ley Federal del Mar	LFM
Ley Federal para la Prevención y el Control de la Contaminación	LFPC
Ley Federal sobre de Metrología y Normalización	LFMN
Ley Forestal	LF
Ley General de Asentamientos Humanos	LGAAH
Ley General de Salud	LGS
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	LGEEPA
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	LOTFJFA
Norma Oficial Mexicana	NOM
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Petróleos Mexicanos	PEMEX
Poder Judicial de la Federación	PJF
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Procuraduría General de la República	PGR
Reglamento Interior de la Secretaría Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales	RISEMARNAT