

## DERECHO ADMINISTRATIVO

AMIGO CASTAÑEDA, Jorge, "Marco jurídico de la inversión extranjera directa en México", *Inversión Extranjera Directa*, México, Banamex, 1990, pp. 16-19.

El autor es funcionario, desde 1984, de la Dirección General de Inversión Extranjera de la SECOFI; conoce a detalle el marco jurídico que regula la inversión extranjera directa (IED) en México y ello queda ampliamente acreditado en el artículo que ahora comentamos.

En la primera parte, el autor describe la evolución histórica que ha tenido el régimen jurídico de la IED en México, dividiendo su análisis en cuatro rubros: el Porfiriato, la época posrevolucionaria, el inicio de las regulaciones a partir de las décadas de los años treinta y cuarenta, y finalmente la década de los setenta, en la que se expidió la aún vigente Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE).

La LIE, señala el autor, tenía como finalidad reagrupar las disposiciones vigentes en una sola, y como su título lo indica, pretendía la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera directa.

La LIE, continúa afirmando el autor, contiene una visión propia e independiente que contempla los siguientes principios básicos:

- a) Señala las actividades económicas e industriales reservadas al Estado.
- b) Indica las actividades reservadas a sociedades mexicanas que contengan dentro de su acta constitutiva la cláusula de exclusión de extranjeros, misma que limita la participación de estos últimos en el capital de la sociedad.
- c) Establece el monto máximo del 49% como límite de participación extranjera en el capital de empresas mexicanas que, por su actividad, no estén reguladas de manera específica (por ejemplo, autopartes hasta el 40%; minería hasta el 34%, o el 49% dependiendo de la concesión, y en petroquímica secundaria hasta el 40%).

d) Crea dos órganos de vigilancia y supervisión de la IDE: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE).

En relación con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, nos dice el autor, se puede señalar que

no sólo cumple las finalidades de vigilancia y supervisión que le fueron asignadas, sino que además está facultada para resolver sobre proyectos particulares de inversión. El organismo tiene como objetivo de fondo llevar un seguimiento detenido de la inversión extranjera en México, así como, mediante la emisión de resoluciones, autorizar o rechazar los proyectos que se sometan a su consideración.

Continuando con su análisis, el autor aborda el estudio del actual Reglamento sobre Inversiones Extranjeras, a partir de su antecedente inmediato, expedido el 28 de diciembre de 1973.

Se analiza también la naturaleza jurídica de las resoluciones generales publicadas por la CNIE durante el periodo de 1973 a 1988 y, finalmente, se comenta el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 1989.

Indudablemente que el análisis del vigente Reglamento de la LIE, elaborado por Jorge Amigo, resulta de gran utilidad práctica para quienes participan como asesores o consultores en operaciones vinculadas con inversión extranjera directa. Es indudable que conocer a detalle este Reglamento resultará de gran ayuda, y el análisis de Jorge Amigo nos lleva al conocimiento pormenorizado del mismo.

Existe, sin embargo, una carencia, imputable quizá al hecho de que el autor no es jurista. No se analiza la congruencia jurídica que el Reglamento debe guardar con respecto a la Ley de la cual deriva. En un artículo sobre el marco jurídico de la inversión extranjera en México, nos parece indispensable realizar este tipo de análisis.

Concretamente, los argumentos que se han expresado sobre la eventual inconstitucionalidad del Reglamento y que hubiera resultado importante que los comentara Jorge Amigo, se centran en el hecho de que el Ejecutivo no debería haber rebasado los límites establecidos por la Ley, ni obviado los procedimientos y criterios de autorización que la misma establece, a través del Reglamento.

Resulta infundado en nuestra opinión y contrario a la Ley, el argumento que sostiene que el Reglamento, siendo un acto del titular del Poder Ejecutivo federal, suple la autorización específica que la Ley le

encomienda a la CNIE y, consecuentemente, debe entenderse que en el Reglamento se extiende una autorización general al establecimiento de la inversión extranjera en ciertas actividades económicas, cubriéndose así la autorización administrativa que para el efecto exige la Ley.

Debe recordarse que la CNIE fue creada por mandato expreso del artículo 11 de la LIE y que esta misma le encomienda a dicha Comisión estudiar y resolver cada caso en el que se solicite la participación de la inversión extranjera en porcentajes superiores a los establecidos o en actividades distintas a las autorizadas, ordenándole a la Comisión que estudie y analice cada caso en lo particular, a la luz de lo dispuesto por el artículo 13 de la propia Ley.

El Reglamento de la LIE autoriza, en abierta contradicción con la propia Ley que reglamenta, la participación de la inversión extranjera directa en cualquier proporción, en actividades como el transporte aéreo y marítimo nacionales, así como en la distribución de gas, que conforme a la Ley son actividades reservadas exclusivamente a mexicanos.

El Reglamento también autoriza que la inversión extranjera participe en cualquier porcentaje en las actividades a que se refiere el artículo 5o. Es cierto que esta participación la sujeta a que se realice mediante fideicomiso y la sujeta a una autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pero también es cierto que aun así, se pasa por alto la restricción establecida en la Ley y, consecuentemente, el Reglamento puede resultar violatorio de la propia disposición que pretende reglamentar.

Es evidente, desde una perspectiva jurídica, que el Ejecutivo federal no está facultado para sustituir a la CNIE en su función de análisis casuístico que le encomienda la Ley. Tampoco tiene facultades para decretar, *a priori*, que todos los inversionistas extranjeros que decidan establecerse en el país, cumplen con los requisitos y condiciones que para ello exige la Ley de la materia.

Éstas son algunas de las cuestiones que desafortunadamente no se abordan en el artículo de Jorge Amigo y que, según quienes proponemos una mejor solución jurídica al problema de la regulación y promoción de la inversión extranjera, deberían aclararse. Opinamos que la mejor manera de aclarar el marco jurídico de la IED consistiría en reformar la vigente Ley de la materia, aprovechando la coyuntura nacional e internacional que se presenta y que permite considerar la posibilidad de una legislación menos restrictiva, más promotora y que sirva de impulso a la participación de México en la globalización de la economía internacional.

BONNET, Jr., Juan A., "Disposición de sustancias tóxicas", *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, Río Piedras, Puerto, Rico, vol. 59, núm. 4, 1990, pp. 969-983.

La contaminación del ambiente es uno de los problemas más graves a los que se ha tenido que enfrentar la humanidad en el presente siglo; hasta hace sólo pocas décadas nos dimos cuenta de que estábamos envenenando nuestro ambiente.

Para analizar este tema, el autor señala en su introducción que en el caso de los Estados Unidos la legislación ambiental está conformada por la Ley del Aire Limpio; la Ley de Control de la Contaminación de las Aguas; la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional; la Ley del Control de sustancias Tóxicas; la Ley Federal de Alimentos, Medicinas y Cosméticos; la Ley Federal de Plaguicidas, Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas; la Ley de Agua Potable Segura, y la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos. Todas ellas, y en especial la última, incluyen aspectos de control y manejo de sustancias tóxicas.

En 1980 se aprobó la Ley Federal Abarcadora de Emergencias Ambientales, Compensación y Responsabilidad Pública, llamada Superfund, misma que en 1986 fue enmendada con la Ley Federal de Enmiendas y Reautorización del Superfondo (SARA); ambas leyes son administradas por la Agencia de Protección Ambiental.

El objetivo de la Ley Superfund es proveer de la autoridad necesaria al gobierno federal para que maneje las emergencias ambientales en cuanto a derrames o escapes de sustancias peligrosas y tóxicas al medio ambiente y para que limpie áreas contaminadas que estén abandonadas. Esta Ley contempla la creación de un fondo de dinero para limpiar los derrames o escapes.

La Ley SARA expandió el papel de los estados en esta materia; establece que el gobierno federal no aportará fondos para limpiar derrames o escapes a menos que dicho estado haya suscrito un Plan asegurando que tendrá disponible, interna o externamente, facilidades con capacidad adecuadas para tratar o disponer en forma segura todos los desperdicios peligrosos que serán generados en los próximos veinte años. Los fondos del Superfund no estarán disponibles hasta que la EPA apruebe el Plan sometido.

La Ley SARA exige que los estados paguen el 10% de los costos de limpieza y mantenimiento futuro si el sitio se encuentra ubicado en terrenos privados o el 50% si el sitio es terreno del gobierno; el gobierno federal cubriría el resto. Si una entidad privada asume la "limpieza"

de sus desperdicios, la participación gubernamental se limita a la vigilancia.

En el caso de Puerto Rico existe la Ley número 81, del 2 de julio de 1987, llamada el Superfondo Jibaro, que tiene como fondo inicial un millón de dólares.

El autor en su primer apartado se dedica a realizar un análisis sobre las definiciones de sustancias tóxicas y peligrosas. En el segundo apartado analiza la situación actual en lo que al manejo de sustancias tóxicas y peligrosas se refiere en Puerto Rico, reseñando una serie de casos y el costo de la "limpieza" de estos lugares.

El tercer apartado se dedica al análisis del Plan de Garantía de Capacidad que el gobierno de Puerto Rico sometió el 17 de octubre de 1989. Considera que tiene una serie de errores y omisiones e información conflictiva; algunas de las deficiencias se centran en lo relacionado con las cifras en torno al manejo de sustancias peligrosas; en 1987 se generaron 88,126 toneladas de residuos peligrosos que requirieron de tratamiento o control; estas cifras no concuerdan con las que brinda la Asociación de Industriales que indica que fueron 45,939.54 toneladas. El autor, en este sentido, se dedica a destacar las incongruencias en la información y los datos.

En el cuarto apartado el autor señala cuáles han sido las empresas que se han beneficiado de un cierto trato preferencial en materia de sus manejos de residuos peligrosos, analizando cada uno de los casos.

Como conclusión, el autor nos dice que es indispensable que se adopte lo antes posible una política pública clara y precisa sobre el manejo y tratamiento de los residuos tóxicos y peligrosos en Puerto Rico. Considera que Puerto Rico no se puede dar el lujo de continuar amenazando a su pueblo y al frágil medio ambiente tropical; la evidencia de que esto ocurre se da con las cantidades que se brindan en los reportes que analiza a través del artículo.

Considera que la contabilidad de la generación y manejo de sustancias es inadecuada y confusa, y por ello las acciones para su solución no pueden estar fundamentadas; se está a punto de perder el 90% de los fondos federales de "limpieza" establecidos por la legislación, porque el gobierno de Puerto Rico no cuenta con un Plan aprobado para la minimización y tratamiento de los desperdicios peligrosos; al respecto, cita que la Ley SARA exigía que se sometiera este Plan para el 17 de octubre de 1989.

El gobierno de Puerto Rico no propuso este Plan cuando radicó el Plan de Garantía y Capacidad; se ha negado también el permiso de ubicación de varias compañías que desean establecer proyectos comer-

ciales para el manejo y disposición de residuos peligrosos, y el gobierno federal no ha publicado el Plan Maestro de Ubicación de Sitios para el Manejo de Residuos Peligrosos.

Como corolario, el autor nos brinda una serie de propuestas para resolver este problema en su país, entre los que destacan: la revisión del Plan de Seguridad y Capacidad, y de los Planes que faltan para crear la infraestructura de control; que el gobierno desarrolle incentivos para que la industria minimice la generación de residuos tóxicos y peligrosos; que se provean incentivos para el establecimiento de comercialización, manejo y disposición final de estos residuos; que se establezca un instituto para el reciclaje y tratamiento de desperdicios; incentivar el financiamiento de acciones en esta materia, y comenzar un proceso de educación al público en general para que las comunidades entiendan que los sitios para el tratamiento y disposición final de los residuos tienen un fin público, la protección de la salud y el bien común, y que estos sitios tenderán a bajar los niveles de contaminación.

La política en torno a estos residuos debe centrarse en la reducción o minimización de la fuente emisora, el reuso o reciclaje del producto, la incineración o separación para reducir el volumen y la disposición adecuada de residuos en sitios especiales para su destino final.

El autor nos brinda en su apéndice los siguientes temas: estado de derecho, desperdicios tóxicos y peligrosos, los diez químicos peligrosos que se generan en Puerto Rico, y el acuerdo entre el gobierno de Puerto Rico y Estados Unidos de 1983. Para el caso mexicano este artículo es una guía para el análisis del tema, sobre todo porque presenta la posibilidad de un análisis comparativo sobre la regulación americana en esta materia.

María del Carmen CARMONA LARA.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., "Procuraduría social", *Revista Artículo 123 Constitucional*, México, año I, núm. 2, julio-diciembre de 1990, pp. 93-113.

Catedrático, tratadista y funcionario, el autor de este artículo es actualmente procurador social del Distrito Federal. En este trabajo expone los antecedentes y las características de la Procuraduría Social. Se trata de otra versión mexicana del *ombudsman*. En tal virtud, el autor comenta que esta figura tutelar "se dio en la época en que aparecieron

las garantías procesales y otros medios de defensa de la legalidad con relación a los actos de autoridad frente a la libertad individual..."; se le asignó "también la tarea de salvaguardar las libertades ciudadanas ante los órganos gubernamentales". Como se sabe, el *ombudsman* apareció en la Constitución de Suecia, de 1809. El autor analiza los elementos de la institución en Suecia y alude a su introducción en otros países, a saber: Finlandia (1919), Dinamarca (1955), Noruega (1962), Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Francia, etcétera.

En la segunda parte de este artículo, Gámiz Parral examina el caso de la Procuraduría Social del Distrito Federal, creada en enero de 1989 por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal. Fue establecida como medio de control de la administración pública del Distrito. Sus determinaciones no vinculan a la autoridad a la que se dirigen. Éstas —dice el autor— "acceden a realizar las sugerencias que les envía (la Procuraduría), en cumplimiento al principio de colaboración, el cual supone una coordinación voluntaria de los diversos entes públicos para lograr los fines del Estado".

Para cumplir su tarea tutelar de los derechos del ciudadano y de control administrativo, la Procuraduría tiene facultades para solicitar informes a las autoridades del Distrito y para llevar adelante funciones indagatorias o de investigación. Si la autoridad requerida no suministra información a la Procuraduría, ésta puede dirigirse al superior jerárquico correspondiente y, de ser necesario, al titular de la entidad respectiva. Es interesante observar que la facultad indagatoria "también se extiende al ámbito de actuación de los particulares que al amparo de una concesión o autorización prestan un servicio público, a efecto de lograr en forma directa se respeten los derechos del usuario". Finalmente, la Procuraduría está facultada para publicar sus recomendaciones, como medio de presión moral sobre el funcionario.

Están excluidos de la competencia de la Procuraduría diversos actos: de carácter político, relacionados con la seguridad del Estado, sujetos a juicio, sobre conflictos laborales entre el Departamento y sus trabajadores, con antigüedad de más de seis meses anteriores a la presentación de la denuncia, o realizados por el Departamento en sus relaciones de coordinación con los particulares.

Son muy útiles las comparaciones que el autor formula entre las actividades de la Procuraduría Social, por una parte, y las de diversos organismos públicos, por la otra; así: Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Consejo Consultivo y Contraloría General. Señala que la principal distinción atiende al objetivo que busca cada uno de esos entes, a su distinta naturaleza orgánica y a la forma que adoptan para el

cumplimiento de sus funciones. Concluye Gámiz señalando que para la buena marcha de la Procuraduría Social es "indispensable el conocimiento creciente de la existencia de la institución, de las funciones que tiene encomendadas y la solución satisfactoria de las quejas e inconformidades ciudadanas".

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

**MODERNE, Franck**, "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa contemporánea (a partir de algunos ejemplos)", *Desarrollo Urbano y Derecho* (dirección e introducción general de Fernando Serrano Migallón), México, UNAM, 1988, Colección Desarrollo Urbano; Desafíos de una Gran Metrópoli, pp. 41-68.

El autor (director del Instituto de Estudios Jurídicos y Económicos Franco-Españoles de la Universidad de Pau y de los Países del Adour, y catedrático de derecho administrativo en la Universidad de París I) nos explica dos grandes tendencias de la Europa contemporánea en materia de organización administrativa de las zonas metropolitanas, unas a favor de la descentralización y otras como reacción centralizadora.

En la primera parte nos habla principalmente de tres casos: el de España, el de Francia y el de Alemania Federal. En el primer caso considera que se trata de una descentralización prudente; en el segundo, la denomina "descentralización incompleta", y en el tercero, se presenta como una descentralización diversificada.

En la segunda parte se refiere a las ciudades cuya reacción tienden a la centralización, como sucedió con la supresión del Gran Londres y la del Gran Bilbao.

En cuanto al concepto de "área metropolitana" o "zona metropolitana", para Moderne el fenómeno metropolitano supone un proceso de interrelaciones entre el núcleo central y los centros secundarios que componen una nueva realidad, diferenciada del espacio urbano tradicional de la ciudad cerrada. Este nuevo espacio abierto requiere de respuestas de organización concretas, adaptadas a cada situación.

También señala que se utilizan indistintamente los términos de "metrópoli", "área metropolitana", "conurbación", "región urbana", entre otros. Además, no hay un modelo universal óptimo en la delimitación de un área metropolitana ni una dimensión exacta que caracterice inequívocamente al concepto.

De esta manera, en la concepción contemporánea de área metropolitana se consideran distintas subunidades urbanas, con personalidad propia, pero debido a su cercanía y sus interrelaciones, se les debe dar un tratamiento global, es decir, ya no se trata sólo de un área central con unos amplios suburbios circundantes.

Por tanto, lo que determinará el nuevo concepto de zona metropolitana será la funcionalidad unitaria proporcionada por una fluida red de comunicaciones y medios de transporte, más que la continuidad del área urbana. Se deberán inventar nuevos sistemas de organización administrativa para superar las delimitaciones tradicionalmente impuestas por los límites jurisdiccionales de los municipios u otras entidades locales.

Al comparar las experiencias europeas en cuanto a la administración de las zonas metropolitanas, se puede decir que estas áreas trascienden a las responsabilidades públicas locales en estos espacios comunitarios.

Actualmente en Europa occidental la tendencia general es la de una cierta descentralización a nivel de las metrópolis, a partir de varias fórmulas jurídico-públicas, ya se trate de un mero "asociacionismo intermunicipal" para servicios específicos, o de la creación de organizaciones más amplias, con una integración representativa particular. Sin embargo, existe también una corriente de reacción centralizadora contra el poder excesivo (o el riesgo de poder excesivo) de las instituciones metropolitanas. Esta última dirección tiene una explicación más política que técnica.

Así, en la mayoría de las metrópolis europeas occidentales, la descentralización caracteriza al desarrollo global de la administración metropolitana, es decir, se crean niveles de administración específica más o menos representativas de las poblaciones, entre el Estado y las entidades locales tradicionales que, por lo tanto, no desaparecen.

El autor descarta, para este análisis, las relaciones administrativas de tipo asociativo y voluntario, ya que, en su opinión, sólo conducen a la deficiencia, por lo que considera indispensable el establecimiento de una estructura metropolitana propia, esto es, de una autoridad creada a un nivel intermedio (entre el Estado y las corporaciones locales clásicas).

Para ello, se necesita de un organismo con poderes suficientes; además, las autoridades metropolitanas deberán contar con el respaldo y cooperación del gobierno central. También será posible la elección directa o indirecta de las autoridades metropolitanas, entre otros requisitos.

En el caso español se refiere a la organización de la "entidad municipal metropolitana de Barcelona", la cual, en 1979, se regía por un consejo metropolitano, una comisión permanente y una gerencia metropolitana.

Por lo que respecta a Francia, nos señala las diferencias entre el régimen administrativo de París, capital del país, y el de las seis "comunidades urbanas".

Para el caso de Bonn, Alemania Federal, se rige por el régimen municipal ordinario, con un consejo municipal, y con diversos "comités". La mayoría de las otras aglomeraciones urbanas importantes cuentan con una administración metropolitana a dos niveles. Además, se han constituido varias "uniones urbanas" (*Verbände*) y cada *Land* se ha dotado de una legislación específica en materia metropolitana.

En cuanto a la reacción centralizadora, nos comenta el autor que no es nada nuevo que los gobernantes nacionales desconfíen del poder de los dirigentes de las grandes aglomeraciones urbanas. Asimismo, el problema metropolitano tiene aspectos políticos y económicos que no están desvinculados de los nacionales, por lo que es imprescindible el respaldo y cooperación del gobierno central con las autoridades metropolitanas.

El Gran Londres, institución metropolitana de las más prestigiosas, comenzó a presentar problemas, por lo que en 1977 se le encomendó a sir F. Marshall analizar las difíciles relaciones entre el *Greater London Council* y los *boroughs*, debido a los continuos enfrentamientos entre los dos niveles de administración. También se le reprochó a esta institución el despilfarro del dinero público. Así, con la supresión del Gran Londres en 1986, sus competencias han sido compartidas entre los burgo y el gobierno central. Una de las consecuencias es la mayor centralización del conjunto urbano de Londres.

De esta manera, la mayoría de los Estados aceptan la introducción de un nivel de administración especializada, que a su vez sea una autoridad unificadora de la estrategia planificadora (urbanismo, ordenación del territorio del conjunto urbano, transportes terrestres, etcétera) y de la política económica del área, aunque esto puede generar la desconfianza o la hostilidad de parte de las otras instancias de gobierno.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

WINTER, Gerd, "Perspektiven des Umweltrechts", *Deutsches Verwaltungsblatt*, Köln, vol. 103, 1988, pp. 659-665.

1. Faltan cinco minutos para las doce: las catástrofes ecológicas causadas por la actividad humana se multiplican; las informaciones sobre

toda clase de nuevos riesgos y peligros ambientales aumentan también. Según algunos, ya es demasiado tarde para dar marcha atrás en la ruta que lleva a la aniquilación ecológica.

A pesar del apremio de la situación, el jurista no puede hacer otra cosa que examinar con rigor las respuestas que ha dado el derecho a los problemas ecológicos, y buscar nuevas y mejores soluciones. Tal es el objetivo del artículo que se reseña (intitulado "Perspectivas del derecho ambiental"), el cual cumple presentando un apretado panorama de las cuatro fases en que puede dividirse, en el tiempo, la relación entre el hombre y el ambiente, junto con su correspondiente derecho:

a) En la primera fase, la economía de subsistencia no rompe el círculo regenerativo de los recursos naturales, y todo derecho es, en cierto sentido, derecho protector del ambiente.

b) En la segunda fase comienza la explotación de la naturaleza. Se liberan las capacidades creativas y las energías del individuo. El derecho no protege al medio, sino que se concibe como promotor de su explotación y de la distribución eficiente de los recursos naturales; la prevención de riesgos y peligros es, cuando más, un límite externo.

c) La tercera fase se caracteriza por el aprovechamiento planificado y racional de la naturaleza. El derecho del ambiente empieza a fijar umbrales de tolerancia, por ejemplo, mediante la determinación de niveles de emisión para las industrias, y para hacerlo se remite a lo técnicamente factible. Su modo de proceder es fundamentalmente interencionista.

d) En una cuarta fase se advierte la necesidad de una reflexión sobre nuevas soluciones que, dada la desoladora situación de la ecología, deben ser algo nuevo y distinto del perfeccionamiento de las estrategias de la tercera fase. Esta reflexión debe partir de un análisis de las deficiencias y fallas del derecho ecológico actual.

2. La mayoría de los valores límite de emisión y producción de contaminantes carecen de una base científica suficiente, por lo cual se restringen a fijar la situación actual. Por ello, se requiere una "solución procedimental" que haga más plurales los grupos que fijan estos valores. Por otra parte, es necesario reducir los niveles de tolerancia en la afectación de los organismos vivos y biotopos, para que incluyan manifestaciones de malestar y desequilibrio y no tengan la enfermedad y la muerte como único punto de referencia.

En segundo lugar, se requiere tomar en cuenta los límites de lo técnicamente factible en la prevención de daños. Hasta ahora, por ejemplo, se ha optado por el almacenamiento de productos o desechos peligrosos, lo cual favorece las fugas y los accidentes. Por otro lado, tampoco se

toma en consideración el factor que representa el error humano y, además, las técnicas riesgosas se desarrollan cada vez más con ayuda de simuladores. La solución a estos problemas no se encuentra en la negación de la técnica, sino en un tipo diferente, y mejor, de técnica, capaz de restablecer un intercambio productivo con la naturaleza, que sea reversible y tome en cuenta el error.

3. Un problema central radica en la "instrumentación" del derecho, que siempre deberá de partir de una consideración del mismo dentro del marco de las relaciones económicas y políticas existentes.

El control de la aplicación y cumplimiento del derecho ecológico "restrictivo" (*eingrenzendes Recht*) tiene límites de carácter burocrático, por ejemplo, en la lentitud de la autorización de nuevas sustancias químicas. Por otro lado, el "principio de cooperación" (con los destinatarios de las normas) no puede reemplazar por completo el principio de la ejecución de la ley; de otro modo, ésta se convierte en un mero objeto de negociación, pues además resulta difícil esperar una renuncia voluntaria a las oportunidades económicas.

De ello se deduce la necesidad de "infectar" con criterios ecológicos el derecho "liberador" o "promotor" (*freisetzendes Recht*), es decir, los intereses del ambiente deben obtener una representación inmediata (y no a posteriori) en los distintos ámbitos de la vida social. Las oportunidades para hacerlo son múltiples, por ejemplo, mediante una nueva estructuración de la contabilidad y de las decisiones de las empresas; mediante la ampliación en favor de terceros de la responsabilidad del producto o de la información al consumidor, etcétera. También queda por explorar la relevancia ecológica de los impuestos y demás contribuciones fiscales.

En conclusión, nos dice el autor, todo el derecho debe convertirse en derecho ecológico, como alguna vez lo fue, sólo que ahora formará parte de un esfuerzo consciente en la constitución y regulación jurídicas del sujeto liberado.

4. Esta última conclusión del autor parece correcta y necesaria. Pero el éxito en la tarea que nos propone dependerá también de la elaboración teórica que seamos capaces de dar al problema.

Según ha puesto de relieve la reciente teoría de los sistemas sociales, el concepto de ambiente es relativo. La sociedad posee no sólo un ambiente físico y biológico (del cual formaría parte también el ser humano), sino diversos ambientes internos: la política constituye parte del ambiente de la economía; ésta lo es respecto del derecho y viceversa. Los daños que la actividad social produce en la naturaleza dependen en realidad de las relaciones que se dan entre los subsistemas sociales y de

la capacidad o incapacidad de éstos para tomar en consideración los efectos que sus operaciones producen en los diversos ambientes que los rodean. Así, un derecho ecológico no sería solamente aquel que protege el ambiente físico y biológico de la sociedad, sino también el que regula (y hace compatibles) las relaciones de estos subsistemas respecto de su ambiente social.

HÉCTOR FIX FIERRO

### DERECHO AGRARIO

CRUZ, Víctor de la y SANTIAGO, María de Jesús, "La microempresa rural como instrumento de la modernización del agro", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, 1990, pp. 853-858.

Analizan los autores la posibilidad de que la microempresa familiar se convierta en alternativa para el desarrollo del campo.

Estructuran su exposición en una introducción, el planteamiento del problema, la selección de las unidades productivas, la metodología de evaluación, los resultados, y las consideraciones finales.

El artículo se sustenta en un estudio de caso, realizado en el marco del proyecto "Prototipo moderno de explotación agropecuaria", ubicado en el Valle de Puebla, Puebla, en México.

Señalan que el objetivo del Plan Puebla es incrementar la productividad de los recursos físicos humanos y del capital de los pequeños productores del campo, a fin de combatir la escasez nacional de alimentos. Especialmente, se buscaba duplicar los rendimientos del maíz en un plazo de cinco años, partiendo de 1,310 kilogramos por hectárea en promedio, mediante un conjunto de tecnologías adaptadas a las condiciones de la región y la coordinación institucional. El Plan Puebla ha cumplido 22 años logrando el objetivo de elevar los rendimientos.

En 1981 se concibió un proyecto general para desarrollar un modelo de explotación agropecuario-familiar que combinara las actividades de la familia rural.

Se seleccionaron las comunidades de San Pedro Tlaltenango y Juárez Coronado, por ser representativas de los agrosistemas de suelos profundos y de suelos delgados, y en cada una se eligieron diez familias.

Se formaron pequeñas empresas familiares que, aplicando el criterio de rentabilidad probada y con la asistencia técnica de entidades oficia-