



275
28j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCESO AMBIENTAL ANTE LA PROCURADURIA
FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE**

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN:

D E R E C H O

Q U E P R E S E N T A

ARMANDO ROBERTO FLORES SOTO

MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Cd. Universitaria, D.F. lo. de febrero de 1995

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE
LA U.N.A.M.
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad ARMANDO ROBERTO FLORES SOTO, previa aprobación del tema elaborado en este Seminario a mi cargo denominado "EL PROCESO AMBIENTAL ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE", ha concluido el trabajo recepcional de referencia.

En atención a que tanto la investigación realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 10 tracción VIII del Reglamento de Seminarios y demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado que la ha de examinar en la réplica oral correspondiente.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario:
(turno matutino)



LIC. CUAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO

c.c.p.- Dr. Maximo Cervajal Contreras.- Director de la
Facultad de Derecho.- Presente.

Lic. Arancio Castellanos Cantón

México, D. F., 25 de enero de 1995.

SR. LIC. CUAUITEMOC LOPEZ SANCHEZ C.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO -
ADMINISTRATIVO.
FACULTAD DE DERECHO UNAM.
P R E S E N T E .

Me permito informar a usted que el Pasan-
te de Derecho, señor ARMANDO R. FLORES SOTO, ha con-
cluido bajo mi dirección y supervisión la tesis inti-
tulada EL PROCESO AMBIENTAL ANTE LA PROCURADURIA FE-
DERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE, que registró en ese
Seminario a su muy digno cargo.

Dicho trabajo, salvo su mejor opinión, -
considero que reúne los requisitos de forma y fondo
reglamentarios para que su autor sustente el examen
profesional correspondiente.

Sin otro particular, me es muy grato rei-
terarle las expresiones de mi atenta y distinguida -
consideración.



ahc

A mi familia, padres, hermanos y sobrinos
por el apoyo siempre brindado.

A mi esposa e hijo,
por ellos y para ellos.

A mis amigos,
Mario, Marisela, Edna Martha, Raúl, Elena, Jorge,
por sus palabras de apoyo.

A todas las personas que incondicionalmente
me brindaron su apoyo, en especial a la
Sra. Guadalupe Solis.

AGRADECIMIENTOS

Al Lic. Horacio Castellanos Coutiño
por el tiempo que amablemente brindo
para la revisión de este trabajo y
por sus buenos consejos
para la consumación del mismo.

Al Lic. Próspero Antonio Roberto del Muro,
por ser ejemplo de dedicación al estudio
del Derecho y haber motivado el interés
para la realización de este trabajo.

Al personal del Seminario de
Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho,
por las atenciones brindadas al suscrito,
sin la cual no hubiera sido posible
llegar al momento actual. En especial
a su Titular en el turno matutino
Lic. Cuauhtémoc López Sánchez Coello,
así como a la profesora adscrita,
Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca.

INDICE

Introducción. 3

Capítulo primero. 6

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. Concepto de procedimiento. 2.1 Enfoque personal. 2.2 El procedimiento administrativo. 2.3 Enfoque personal. 3. Concepto de proceso. 3.1 Enfoque personal. 3.2 El litigio. 3.3 Enfoque personal. 3.4 La jurisdicción. 3.5 Enfoque personal. 4. El proceso administrativo. 4.1 Enfoque personal. 5. Sobre la unificación procesal. 6. Consideraciones finales.

Capítulo segundo. 44

LA MATERIA JURIDICA AMBIENTAL

SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. La materia jurídica ecológica. 2.1 Areas naturales protegidas. 2.3 Protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas. 2.4 Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos. 2.5 Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos. 2.6 Efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico. 3. La materia jurídica ambiental. 3.1 Prevención y control de la contaminación de la atmósfera. 3.2 Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos. 3.3 Prevención y control de la contaminación del suelo. 3.4 Actividades consideradas como riesgosas. 3.5 Materiales y residuos peligrosos. 3.6 Energía nuclear. 3.7 Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual. 4. Consideraciones finales.

Capitulo tercero 85

LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. Bases constitucionales de la normatividad ambiental. 3. Autoridad competente para conocer del proceso ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 3.1 La autoridad dentro de la Administración Pública Federal. 3.2 Análisis del Reglamento Interior de la Dependencia competente en el proceso ambiental. 4. Organización y funcionamiento interno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 5. Concepto de órgano desconcentrado. 6. Consideraciones finales.

Capitulo cuarto. 125

**EL PROCESO AMBIENTAL ANTE LA
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE**

SUMARIO

1.- Consideraciones preliminares. 2.- Formalidades de la verificación ambiental. 2.1.- El artículo 162. 2.2.- El oficio de comisión. 2.3.- Comentario. 2.4.- El artículo 163. 2.5.- La persona que atiende la visita. 2.6.- El artículo 164. 2.7.- El artículo 165. 2.8.- El artículo 166. 3.- Instauración del proceso ambiental. 3.1.- El artículo 167. 4.- El período probatorio. 4.1.- El artículo 168. 5.- La resolución de primera instancia en el proceso ambiental. 5.1.- El artículo 169. 5.2.- Las sanciones administrativas. 5.3.- El artículo 171. 5.4.- El artículo 172. 5.5.- El artículo 175. 6.- Requisitos formales y substanciales de la resolución de primera instancia del proceso ambiental. 7.- Criterios para la imposición de las sanciones. 7.1.- El artículo 173.

Conclusiones. 171

Bibliografía. 177

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, analizar los actos jurídicos que se suscitan posteriormente al acto administrativo de la visita de inspección, la cual tiene por objeto verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, y así determinar si constituyen un proceso jurídico, toda vez que los mismos surgen cuando de lo asentado en el acta respectiva se presumen infracciones, por lo cual, el visitado es notificado para que aporte pruebas y alegue lo conducente, con el ánimo de desvirtuar las presuntas infracciones.

En segundo lugar, se tratará de determinar en qué consiste la materia jurídica ambiental, sobre la cual se efectúa la verificación ambiental, procediendo a diferenciarla de la materia jurídica ecológica, para este efecto se analizarán las bases constitucionales de las cuales emergen, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que la misma regula ambas materias en su ámbito federal, por lo que aporta elementos para identificar el contenido de cada una de materias.

En tercer lugar, se hace un análisis de la autoridad encargada de velar por los intereses de la población en materia de protección y defensa del ambiente en el ámbito federal, la cual, como se podrá ver, actúa de oficio o a través de denuncias y quejas, y para el logro de estos objetivos, realiza acciones de control para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Finalmente se precisarán los actos que pueden surgir como consecuencia de estas acciones de control, es decir, cuando se presumen infracciones

a la normatividad ambiental; así mismo se determinarán las formalidades que deben revestir estos actos, atendiendo lo previsto en la legislación correspondiente, haciendo posteriormente una comparación con la forma en que en la práctica se realizan.

De esta manera se tendrá un amplio panorama de lo que es la verificación ambiental, así como de sus probables consecuencias, observándose si ésta cumple con los objetivos para los que fue regulada.

Es necesario indicar que la protección al ambiente es, sin lugar a dudas, un factor importante en el desarrollo económico de nuestro país, siendo considerada como una variable a tomar en cuenta para lograr un desarrollo sustentable. Esta protección al ambiente adquirió otro sentido con la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de América, ya que también en forma paralela, se firmó el Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte. Este último, por ser consecuencia de un acuerdo comercial, comprende una serie de sanciones para el comercio de mercancías y servicios que en su proceso de producción no hayan respetado la normatividad ambiental correspondiente. Por tanto, los infractores deberán pagar una sanción a los productores que sí respeten esta normatividad, como si se tratara de una compensación, y podrá ser considerada esta actitud como una competencia desleal, lo que obviamente causará la imposición de otro tipo de sanciones.

Por este motivo resulta necesario que los actos jurídicos relacionados con la protección al ambiente, sea la verificación ambiental o sus actos consecuentes, se apeguen a la normatividad específica, y que de existir lagunas en nuestras normas, éstas sean subsanadas, con lo que se logrará

estar en posibilidades de alcanzar los objetivos pretendidos por la normatividad ambiental, y así evitar desventajas comerciales con los otros países que firmaron el Acuerdo citado, en lo que a materia de protección al ambiente se refiere.

Nota.

En virtud del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de Pesca se transformó en Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. A la cual se le confirieron atribuciones que anteriormente poseía la Secretaría de Desarrollo Social, respecto de la protección al ambiente y de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras más. Por tal motivo, las referencias que en el presente trabajo se hagan a la Secretaría de Desarrollo Social, deberán ser consideradas como hechas a la nueva Dependencia, hasta en tanto sea expedido su Reglamento Interior.

CAPITULO PRIMERO
EL PROCESO ADMINISTRATIVO
SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. Concepto de procedimiento. 2.1 Enfoque personal. 2.2 El procedimiento administrativo. 2.3 Enfoque personal. 3. Concepto de proceso. 3.1 Enfoque personal. 3.2 El litigio. 3.3 Enfoque personal. 3.4 La jurisdicción. 3.5 Enfoque personal. 4. El proceso administrativo. 4.1 Enfoque personal. 5. Sobre la unificación procesal. 6. Consideraciones finales.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En este capítulo se tratan los conceptos de procedimiento y proceso en su connotación jurídica general, examinándolos posteriormente en el ámbito administrativo. Con esto se trata de ver claramente que son conceptos distintos, lo anterior en virtud de que con frecuencia se les confunde, acarreando serias consecuencias. Por esto se hace especial mención de las diferencias existentes entre ambos. Se entra al estudio de los elementos que conforman el proceso, con la finalidad de que sean apreciadas más claramente estas diferencias.

Se hace mención de distintos autores, entre ellos algunos que confunden dichos conceptos y otros que los distinguen, los cuales aportan elementos suficientes para situar al procedimiento y al proceso en el ámbito administrativo, otorgando las características que ocurren en éste, con lo cual se podrá determinar cuándo se está frente a un procedimiento y cuándo ante un proceso.

2. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

El vocablo "procedimiento", nos dice la Nueva Enciclopedia Sopena de la Lengua Española, es un sustantivo masculino que proviene de la raíz latina *procedo, processi*, que significa proceder, adelantarse, avanzar, y lo define como la acción de proceder, como el método de hacer algunas cosas y también como la actuación por trámites judiciales o administrativos.¹ Como se aprecia, esta obra sólo aporta la raíz latina, toda vez que la definición en lo restante es bastante pobre.

Por su parte, el maestro Gómez Lara indica "[...] el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o de una fase o fragmento suyo [...] El procedimiento se refiere a la forma de actuar y en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos [...]"² Este autor manifiesta que la noción que da del concepto "procedimiento" es formal, cosa que, como veremos más adelante, servirá para distinguirlo del concepto "proceso".

El maestro Colín Sánchez, por su parte, al dar su concepto de procedimiento dice que "El procedimiento es el conjunto de actos y formas legales que deben ser observados obligatoriamente por todos los que intervienen, desde el momento en que se entabla la relación jurídica de derecho penal, para hacer factible la aplicación de la ley a un caso concreto".³ Con referencia a lo señalado por este autor, a pesar de

¹ Ramón SOPENA, Nueva Enciclopedia Sopena-diccionario ilustrado de la lengua Española, t. V. Barcelona, 1952. 1342 pp. Pág. 943.

² Cipriano GÓMEZ LARA, Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, UNAM, 1981. 363 pp. Pág. 245.

³ Guillermo COLÍN SANCHEZ, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 8a. ed., México, Porrúa, 1984. 690 pp. Pág. 60.

estar enfocado al derecho penal, se observa que habla de conjunto de actos y formas legales, o sea, de las formalidades que deben revestir dichos actos en forma obligatoria por estar así consagrados en la norma, y continúa diciendo que esta serie de actos están perfilados a lograr la aplicación de la ley a un caso concreto. Se puede establecer que este autor habla del procedimiento procesal; sin embargo, no deja en claro que cada uno de los actos que conforman el proceso deben ser realizados mediante un procedimiento especial para cada caso, y abarca ya el objeto mismo del proceso, al mencionar que es con la finalidad de aplicar la ley a un caso concreto.

Para el maestro Acosta Romero, el procedimiento es "[...] un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".⁴ Este autor deja más claro que, efectivamente, el procedimiento sirve para realizar un acto; finalmente comenta que dichos actos tienen unidad entre sí y una finalidad, que es precisamente la realización de otro acto. Como se observa, este autor señala que es la forma que deben revestir ciertos actos, los cuales se dan de manera ordenada, y que tienen un cometido o unidad final, es decir, buscan como meta alcanzar la producción de otro acto.

Como se puede constatar, los autores citados coinciden en forma general en la definición de "procedimiento", ya que lo hacen desde un enfoque formal.

⁴ Miguel ACOSTA ROMERO, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 8a. ed., México, Porrúa, 1988. 897 pp. Pág. 679.

2.1 ENFOQUE PERSONAL

El sustantivo "procedimiento", en su connotación jurídica, indica el Diccionario Jurídico Mexicano, proviene del vocablo francés *Procédure*, el cual se cree fue utilizado por primera vez en la legislación napoleónica, dentro del código de procedimiento civil, mismo que fue promulgado en el año de 1806.⁵

Este sustantivo en la actualidad se puede definir desde un punto de vista formal, de la siguiente manera: es el conjunto de formalidades que deben revestir determinados actos, mismos que tienen unidad entre sí, buscando alcanzar un objetivo final, que es la producción de otro acto. Estas formalidades se ajustan a la normatividad respectiva. Se debe destacar que el procedimiento jurídico puede o no manifestarse dentro de un proceso.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. 2a. ed., México, Porrúa, 1988. 3274 pp. Pág. 2568.

2.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez definido el procedimiento jurídico en general, se analizará la conceptualización del mismo en el ámbito administrativo, por ser ésta la rama del derecho de la que ocupa este trabajo.

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define de esta manera: "Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración [...] quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa".⁶ Como se observa, este concepto señala lo citado en el apartado anterior en cuanto se refiere a la forma de realizar actos conforme a una normatividad, sin embargo, no contempla el contexto procesal administrativo en particular, al señalar exclusivamente las formalidades necesarias para la realización del acto administrativo en el desarrollo de la actividad administrativa, que como se verá más adelante, no sólo la realiza el poder ejecutivo.

El maestro Acosta Romero, por su parte, señala: "Nosotros entendemos que procedimiento administrativo es el conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".⁷ Continúa comentando que la gran mayoría de los tratadistas coinciden en señalar que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la administración para producir otro acto administrativo, o para lograr su ejecución. Posteriormente, se avoca a elaborar una lista de los distintos procedimientos administrativos y

⁶ Ibidem, pág. 2558.

⁷ M. ACOSTA ROMERO, op. cit., pág. 679.

señala que son los siguientes: internos y externos, esto, en cuanto se vea afectada la esfera jurídica de los particulares; previo y de ejecución, en relación al primero, para comprenderlo nos pone como ejemplo el procedimiento que realiza la administración en forma previa para determinar la utilidad pública en materia de expropiación, en relación al segundo indica que es aquel que se efectúa cuando no se da la ejecución voluntaria; de oficio y a petición de parte, en el primero nos dice que se refiere a cuando la autoridad actúa en apego a una obligación, es decir, que no necesita impulso externo alguno, por cuanto hace al de petición de parte, se refiere a cuando el particular es el que pone en marcha el procedimiento al instar a la autoridad. Con la clasificación propuesta es obvio que un mismo acto administrativo puede contener una o más características en las cuales se fundamenta dicha clasificación, por lo que puede darse el caso de que se trate de un acto administrativo cuyo procedimiento haya sido externo, de oficio y se trate de una ejecución. Sin que sea tildada de errónea la clasificación propuesta, es claro que no contempla al procedimiento administrativo procesal, ya que no hace mención alguna a este respecto.

Finalmente, este autor indica que "El procedimiento concluye por la resolución; por la realización del acto [...] por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento. Pero es necesario que haya otro acto más, que es una formalidad esencial del procedimiento. [...] la notificación del acto [...] para que surta sus efectos, crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones."⁸ A este respecto se hace la misma objeción que se hizo al concepto de procedimiento administrativo plasmada anteriormente y únicamente viene a confirmar que este autor sólo visualiza al

⁸ Ibídem, pág. 684.

procedimiento administrativo como las formalidades legales que deben revestir los actos administrativos para que pueda efectuarse la función administrativa, sin que contemple al procedimiento procesal en que la administración interviene. Finalmente, toca un concepto que sí aparece dentro del proceso: la notificación; sin embargo, también se apega al desarrollo de la actividad formal de la administración, ya que la ubica como un medio de hacer saber a los particulares la existencia del acto administrativo, lo que en un determinado momento y en un caso concreto sí puede ser considerado como el nacimiento o que puede dar nacimiento a un proceso, sin embargo, la connotación que da de la notificación no contempla la posibilidad de que ésta se presente durante la secuela procesal, en atención a lo citado por el maestro Gómez Lara que señala respecto de las notificaciones "[...] son todos aquellos procedimientos, formas o maneras a través de los cuales el tribunal hace llegar a los particulares, partes, testigos, peritos, etcétera, noticia o conocimiento de los actos procesales o bien, presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios o los da por enterados formalmente".⁹

El jurista Escola es quien, parece tocar más directamente al procedimiento procesal administrativo al mencionar "[...] se admite, a veces, sin mayor controversia, que ante la ausencia o insuficiencia de las normas propias del procedimiento administrativo, nada más natural y aceptable que recurrir, para suprimir esas lagunas normativas, a las que son propias del procedimiento judicial, mucho más elaboradas y generalmente mucho más conocidas."¹⁰ Como se puede apreciar, este autor al hablar del trasplante de normas del procedimiento judicial al

⁹ C. GOMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 267.

¹⁰ Héctor Jorge ESCOLA, Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1981. 514 pp. Pág. 14.

administrativo, está considerando la existencia del procedimiento procesal administrativo y concluye aclarando que ese trasplante se da en virtud de lo insuficientemente regulado que se encuentra el procedimiento administrativo, motivo por el cual aún en la actualidad se continúa aplicando supletoriamente la legislación, en nuestro caso, federal procesal civil.

Agrega más adelante este autor que "Ese trasplante automático del procedimiento judicial al proceso administrativo debe ser, en principio, desechado, y la aplicación de las normas procesales judiciales a la esfera del procedimiento administrativo sólo debe llevarse a cabo una vez que se haya determinado que tal asimilación es procedente, por tratarse de normas que no están en contradicción con las particularidades y exigencias del proceso administrativo".¹¹ Con esto es más evidente que enuncia la supletoriedad existente de las normas procesales judiciales al ámbito procesal administrativo y a este respecto menciona "Si bien en el procedimiento administrativo es posible advertir la existencia de elementos y formas semejantes a las que imperan en el procedimiento judicial, incluso la directa remisión del aquél a éste, tal semejanza, no obstante, se ve desvirtuada por la finalidad del proceso administrativo. Así, está siempre presente en éste y particulariza sus formalidades, la exigencia de satisfacer en forma inmediata y directa el interés público [...]"¹² De esta manera deja claro que en el procedimiento procesal administrativo, a diferencia del judicial, el fin buscado por el proceso es de interés público, elemento que hará que algunos tratadistas no le den el calificativo de proceso.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibidem*, pág. 17.

El maestro Serra Rojas, por su parte, enuncia circunstancias que nos ayudan a solucionar el problema que se enfrenta, y lo hace de la siguiente manera: "Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras".¹³ Y continúa diciendo "La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviéndo para ello el procedimiento administrativo que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin".¹⁴ Estas afirmaciones muestran cómo grandes tratadistas sólo visualizan al procedimiento administrativo como operante para la realización de la función administrativa, sin que hagan mención del procedimiento o procedimientos que se dan dentro del proceso administrativo. Posteriormente afirma lo siguiente: "El procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la administración pública y los particulares en sus relaciones con ella [...] por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los particulares, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley".¹⁵ No se comparte esta afirmación del autor en cita, ya que la función administrativa, no siempre se realiza a través de un proceso, pues se trata más bien de un procedimiento, y para el caso de llegar a existir un conflicto en la aplicación de la ley administrativa, sí nacería un proceso mismo que vendría a dirimir dicho conflicto.

¹³ Andrés SERRA ROJAS, Derecho Administrativo, t. I. 15a. ed., México, Porrúa, 1992. 842 pp. Pág. 266.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Ibidem, págs. 280 y 281.

2.3 ENFOQUE PERSONAL

Con todo lo anteriormente señalado se puede decir que el procedimiento puede o no ser jurídico; sin embargo, lo que importa aquí es el aspecto jurídico. Ahora bien, se debe dejar en claro que el procedimiento no siempre es procesal, es decir, que la función administrativa, por ser ésta la que se está contemplando, se realiza regularmente a través de un procedimiento que efectivamente se le puede llamar administrativo. Sin embargo, es necesario hacer constar que todo proceso jurídico está compuesto de procedimientos, a los cuales determinaré como "procedimientos procesales". Y en cuanto a que dichos procedimientos aparecen dentro de un proceso administrativo, los calificaré como "procedimientos procesales administrativos".

Así, ya se está en posibilidad de dar un concepto del procedimiento procesal administrativo, el cual sería el conjunto de formalidades que deben revestir ciertos actos, los cuales están vinculados entre sí con una unidad en el objetivo, el cual puede ser el de la resolución de un proceso administrativo, o de una fase o segmento suyo, todos ellos apegados a la normatividad procesal administrativa respectiva. Es necesario hacer notar que este concepto es de carácter formal, en cuanto se refiere a la forma de realizar los actos puestos en marcha.

3. CONCEPTO DE PROCESO

La Nueva Enciclopedia Sopena a este respecto indica que el vocablo "proceso" proviene del latín *procesus*, que es un sustantivo masculino que significa progreso, acción de ir hacia adelante; lo define también como un conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno, y finalmente, como el conjunto de autos y demás escritos de una causa civil o criminal.¹⁶ La definición que brinda esta obra es bastante raquítica; aporta, sin embargo, elementos que nos son necesarios como es su raíz latina que es progreso, que como se constatará, es una característica del proceso jurídico, es decir, avanzar progresivamente hacia un fin.

La Enciclopedia Salvat indica que el proceso "Consiste en una serie de actos de enjuiciamiento, declaración y ejecución, con los que se dirime la controversia, según el procedimiento legal vigente, entre particulares, o entre una persona y el Estado".¹⁷ Esta obra es más clara en su conceptualización del proceso, ya que aporta el elemento más característico del mismo, que es precisamente la controversia o conflicto de intereses, que es lo que tratará de dirimir el proceso a través de procedimientos legales, es decir, previstos por la legislación respectiva.

El maestro Gómez Lara comenta que el proceso es "[...] un conjunto complejo de actos del estado (sic) como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".¹⁸ Con lo que afirma que el objeto del proceso es la solución de un conflicto, lo que es alcanzado a

¹⁶ R. SOPENA, *op. cit.*, pág. 943.

¹⁷ Salvat Editores, Enciclopedia Salvat. México, Salvat, 1978. 3367 pp. Pág. 2733.

¹⁸ C. GÓMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 121.

través de una serie de actos ejecutados por las partes interesadas, por los terceros ajenos a la relación substancial y por el Estado como soberano, a los que el mismo autor denomina sujetos de la relación procesal. Aclara que el Estado como soberano significa que la Autoridad que solucione o dirima el conflicto deberá estar investida de jurisdicción, facultad muy importante, la cual se analizará más adelante.

El autor agrega "El proceso, como forma jurídica, es uno solo. La diversidad se encuentra en los contenidos del proceso y no en el proceso mismo."¹⁹ Con esto se manifiesta que el proceso como fenómeno jurídico es uno solo, lo que en determinado momento hará una clasificación será la materia sobre la que verse o el tipo de autoridad que lo dirima. Afirma más adelante: "La finalidad de todo proceso es la de solucionar el conflicto, o sea, dirimir el litigio [...]"²⁰ Con lo anterior está afirmando que la razón de la existencia del proceso la constituye el conflicto o litigio, concepto este último que es de suma importancia en el estudio del proceso, el cual se analizará posteriormente. Concluye diciendo este autor que "El proceso es uno solo, mientras que el litigio puede ser civil, penal, administrativo, laboral, etcétera".²¹ Dejando con esto más clara la idea de la existencia de un solo proceso, siendo la materia de que se ocupe la que puede en determinado momento influir en alguna clasificación.

El maestro Acosta Romero define al proceso como "[...] el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida,

¹⁹ Ibidem, pág. 45.

²⁰ Ibidem, pág. 50.

²¹ Ibidem, pág. 45.

mediante una sentencia".²² Este autor coincide en señalar que el proceso se constituye por una serie de actos efectuados en apego a las normas respectivas, y que la nota distintiva del proceso es que tiende a la solución de un conflicto, es decir un litigio, mediante una resolución. Sin embargo, omite señalar la facultad del órgano que finalmente resolverá el conflicto, es decir, que deberá tener jurisdicción. En relación a que la controversia debe ser preestablecida, es necesario dejar apuntado que para la existencia de un proceso es menester que exista un conflicto de intereses, es decir, un litigio, sin el cual no nacerá el proceso por falta de materia. En lo concerniente a que la solución de la controversia será otorgada mediante una sentencia, esto es cierto, ya que regularmente se emite una resolución, sin embargo, es de aclararse que no siempre ocurre así.

²² M. ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pág. 687.

3.1 ENFOQUE PERSONAL

Como se pudo constatar, los autores citados anteriormente coinciden en varios de los elementos que integran al proceso, y esto en gran medida se debe a que su conceptualización está apegada a la doctrina teleológica; es decir, a la de las causas finales, ya que explican al proceso como el medio para alcanzar como causa final el dirimir o solucionar el conflicto de intereses, situación que sirve para diferenciar al procedimiento del proceso, toda vez que el primero, como ya se dijo, responde a una conceptualización formal, es decir, atendiendo a las formalidades o formas que deben revestir determinados actos.

En este orden de ideas, se puede decir que el proceso es un conjunto de actos jurídicos vinculados entre sí, de tal suerte que la realización de uno acarrea el nacimiento de otro, con la finalidad de resolver una controversia o conflicto de intereses. Estos actos son efectuados por los interesados directamente, los terceros ajenos a la relación substancial y por la autoridad que conoce del proceso, debiendo estar apegados a la normatividad procesal respectiva. Finalmente, es necesario que el órgano que conozca del mismo esté facultado para ello, teniendo capacidad para dirimirlo o solucionarlo, es decir que posea jurisdicción.

3.2 EL LITIGIO

Proceder a establecer una definición del concepto jurídico de litigio obedece a dos cuestiones fundamentales: primeramente, porque con frecuencia es confundido con el concepto de proceso, y en segundo término porque, como ya se estableció, el litigio es elemento básico del proceso jurídico.

En lo concerniente a que el litigio es confundido con el proceso, el maestro Gómez Lara afirma: "Es frecuente que los conceptos de proceso y litigio se confundan y al respecto es conveniente no olvidar que siendo el litigio un conflicto de intereses según la idea de Carnelutti [...] el proceso, en cambio, es sólo un medio de solución o de composición del litigio"²³. Agrega que cabe la posibilidad de existencia de un litigio sin que necesariamente sea resuelto a través de un proceso, y menciona como ejemplo al arbitraje, afirmando en forma tajante que no es posible la existencia de un proceso sin litigio. Esta situación la plantea cuando, tratando la teoría de unificación del proceso dentro de los puntos base de la misma, menciona que la finalidad de todo proceso es la de solucionar o dirimir el litigio.

Esta tesis es también apoyada por el maestro Briseño Sierra al mencionar "[...] ni todos los conflictos van al proceso, ni el proceso los resuelve todos",²⁴ y en relación a esto último, comenta que no todos los procesos alcanzan una sentencia.

Se analizará ahora el concepto de litigio dentro del ámbito penal, ya que son precisamente los procesalistas penalistas quienes con mayor fuerza se oponen a la unificación del proceso y no consideran la

²³ C. GÓMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 23.

²⁴ Humberto BRISEÑO SIERRA, *Derecho Procesal*, Vol. II. México, Cárdenas editor y distribuidor, 1969. 466 pp. Págs. 37 y 38.

existencia de un solo proceso como fenómeno jurídico, lo que ayudará a la mejor comprensión del concepto de litigio.

A este respecto, el maestro Gómez Lara dice "[...] en el proceso penal, en donde a veces se ha querido negar la existencia de un litigio, sí se encuentra éste, y es el conflicto que se da entre la pretensión punitiva del estado (sic) a través de la acusación y la resistencia a esa pretensión no solamente de parte del procesado, sino también de los órganos de defensa".²⁵ Esta afirmación es compartida, ya que efectivamente es el Ministerio Público, órgano del Estado, perteneciente material y orgánicamente al Poder Ejecutivo, el que exclusivamente ejerce la acción penal; representando al ofendido u ofendidos por la comisión de una conducta que puede tipificarse como delito, dentro de la legislación penal respectiva, velando precisamente por los intereses de la sociedad con la finalidad de mantener la armonía social. Y de esta manera, el conflicto que se da en estos procesos lo constituye el interés que tiene el Ministerio Público de que se sancione una conducta, y el interés que tiene él o los particulares y los órganos de defensa, de que esto no ocurra.

El maestro Rivera Silva hace más clara la idea anterior al mencionar que el proceso penal es "[...] el conjunto de actividades, debidamente reglamentadas y en virtud de las cuales los órganos jurisdiccionales, previamente excitados para su actuación por el Ministerio Público, resuelven sobre una relación jurídica que se les plantea [...]. Esta relación jurídica alude a la vinculación que se debe establecer entre la existencia o no de un delito [...] y las consecuencias previstas en la ley".²⁶

²⁵ C. GOMEZ LARA, *op. cit.*, págs. 50 y 51.

²⁶ Manuel RIVERA SILVA, *El Procedimiento Penal*. 12a. ed., México. Porrúa, 1982. 406 pp. Pág. 133.

Con la finalidad de hacer más comprensible esta idea, se asienta la definición que del Ministerio Público brinda el maestro Colín Sánchez: "El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".²⁷ Con lo anterior se observa que el Ministerio Público vela por el interés social; este autor señala más adelante: "[...] la sociedad ha otorgado al Estado el derecho para ejercer la tutela general y éste a su vez, la delega en el Ministerio Público, quien en esa forma se constituye en un representante de la sociedad[...]"²⁸ Para concretizar aún más, afirma: "Tomando como punto de partida la naturaleza jurídica del proceso y de quiénes intervienen en él, el Ministerio Público es un sujeto de la relación procesal, en la que participa con el carácter de parte, sosteniendo los actos de acusación".²⁹

Con lo anteriormente enunciado, es claro que la relación jurídica que se plantea en el proceso penal la constituye el interés de actualizar la sanción prevista en la ley penal sustantiva por parte del Ministerio Público, y por la otra, el interés del sujeto activo y de los órganos de defensa, que tiende precisamente a lo contrario; relación que patentiza el conflicto de intereses en cuanto a la aplicación de la norma sustantiva.

²⁷ G. COLIN SANCHEZ, *op. cit.*, pág. 86.

²⁸ *Ibidem*, pág. 93.

²⁹ *Ibidem*, pág. 94.

1.3 ENFOQUE PERSONAL

Con lo asentado anteriormente, se esta en posibilidad de decir que el litigio no es otra cosa que un conflicto de intereses, por lo que si se ocurre ante una autoridad jurisdiccional para solucionarlo o dirimirlo, se da nacimiento al proceso. Sin embargo, habrá de dejarse en claro que no todos los litigios se solucionan a través del proceso, así como tampoco todos los procesos consiguen solucionar los litigios que los hacen nacer, ya que en las distintas facetas procesales se pueden dar, entre otras, figuras jurídicas tales como el desistimiento, la caducidad, preclusión, e incluso la muerte de alguna de las partes, mismas que ponen fin al proceso en situaciones específicas.

También ha quedado claro que los conflictos no siempre son llevados a proceso por los directamente interesados, como ocurre en los ámbitos penal y administrativo, entre otros casos, en que los intereses afectados son los de toda la colectividad o sociedad, o un grupo determinado de ésta, representados, en el caso penal, por las diversas procuradurías de justicia cuyo titular es el Ministerio Público, y en el administrativo, por distintos órganos, como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual, entre sus variadas atribuciones, tiene la de velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.

3.4 LA JURISDICCION

Como ha quedado ya asentado, la connotación del vocablo jurisdicción es de suma importancia para conceptualizar mejor al proceso, motivo por el cual, en este apartado se le estudiará.

El maestro Rivera Silva, afirma respecto de la etimología de la palabra jurisdicción que: "[...] proviene de las palabras *jus* y *decire*, que quiere decir declarar el Derecho".³⁰ Menciona también que no sólo se trata de declarar el Derecho, pues es necesario que quien lo declare esté facultado por el Estado para poder hacerlo y que esta declaración tenga fuerza ejecutiva. Continúa diciendo: "[...] jurisdicción es la facultad de declarar el Derecho en los casos concretos, teniendo esta declaración efectos ejecutivos por haberla hecho un órgano especial a quien el Estado reviste del poder necesario para ello".³¹ Con lo que confirma que poseer jurisdicción significa que la declaración en derecho que se haga tenga efectos jurídicos ejecutivos, o en su caso, pueda llegar a tenerlos.

Para el maestro Gómez Lara, la jurisdicción es: "[...] una función soberana del estado (sic), realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³² Como se aprecia, en esta definición el autor emplea conceptos tales como "Estado" y "soberanía". En relación al primero, nos dice que al Estado lo entiende como un ente fáctico creador e imponentor de un orden jurídico y a la soberanía como el poder de creación y de imposición del orden jurídico. Este autor al comentar la división de poderes del

³⁰ M. RIVERA SILVA, *op. cit.*, pág. 81.

³¹ *idem.*

³² C. GOMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 111.

Estado, menciona que hablar de división es incorrecto, ya que es uno el poder y éste es el Supremo Poder, mismo que se manifiesta en tres formas que son: Judicial, Ejecutiva y Legislativa, por lo que en todo caso se debería hablar de las tres funciones en que se traduce el Poder Supremo, estando en posibilidades de manifestar que ya no es operable la teoría de antaño que rezaba que el Poder Ejecutivo era el único que realizaba funciones de administración, el Legislativo el único que desempeñaba las funciones legislativas, y el Judicial quien ejercía de manera exclusiva las funciones jurisdiccionales, puesto que en la actualidad todos estos "poderes" realizan en menor o mayor medida las tres funciones. Con esto queda claro que algunos órganos del poder ejecutivo realizan funciones jurisdiccionales, lo que confirma así: "Diversos órganos que pertenecen disciplinariamente y orgánicamente al poder ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales".³³ Y menciona como ejemplos a las juntas de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal Fiscal de la Federación, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, entre otros.

Por su parte el maestro Briseño Sierra, al comentar que la jurisdicción es una sola, expresa: "[...] la calificación de penal, civil, o administrativa, no significa sino la existencia de una clasificación de la jurisdicción, fundada en la naturaleza del derecho aplicable, no debiendo interpretarse en el sentido de que existen sendas jurisdicciones, puesto que esta potestad estatal, aunque tenga varias manifestaciones, por razón de la materia, por el órgano que la ejerce, etc., no cambia ni su esencia ni función".³⁴ Como se observa, este autor comparte la idea de que distintos órganos, sin importar el "poder" al

³³ *Ibidem*, pág. 145.

³⁴ H. BRISEÑO SIERRA, *op. cit.*, págs. 44 y 45.

cual pertenezcan, pueden poseer jurisdicción y señala, además, que hablar de jurisdicción en las distintas áreas del derecho obedece principalmente al tipo de normatividad que se pretende aplicar, o en su caso, a la naturaleza del órgano que resolverá la controversia.

Armando Porras y López, por su parte, menciona el caso concreto de un órgano que, dependiendo del Poder Ejecutivo, realiza funciones jurisdiccionales, y lo hace en los siguientes términos: "El Tribunal Fiscal de la Federación materialmente desarrolla una actividad jurisdiccional, procesalmente igual a la de cualquier Tribunal del fuero común o federal y formalmente depende del Poder Ejecutivo".³⁵ Finalmente, otorga su concepto de jurisdicción de la siguiente manera: "[...] es la actividad con que el Estado provee a la tutela del derecho subjetivo, o sea, la integración del Derecho amenazado o violado".³⁶ De lo anterior, se aprecia que los autores citados coinciden en afirmar la existencia de distintos órganos, que sin importar de qué poder dependan, efectúan funciones jurisdiccionales, teniendo esa facultad prevista en la Ley.

³⁵ Armando PORRAS Y LOPEZ, Derecho Procesal Fiscal. 4a. ed., México, Porrúa, 1982. 310 pp. Pág. 120.

³⁶ Ibidem, pág. 121.

3.5 ENFOQUE PERSONAL

Con lo anteriormente comentado se puede decir, como conclusión, que la función jurisdiccional es la potestad con que se encuentran investidos ciertos órganos estatales, sin importar de qué poder dependan formalmente, la cual les permite dirimir conflictos, conforme a las normas respectivas, teniendo dichas resoluciones el carácter de ejecutivas por haberlas dictado precisamente en apego a sus facultades legalmente conferidas.

Finalmente, podemos decir que el límite de la jurisdicción lo constituye la competencia, a la que el maestro Porrás y López define de la siguiente manera: "La competencia es la jurisdicción específica. También se ha definido a la competencia como el límite de la jurisdicción".³⁷

³⁷ *idem*.

4. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Una vez definido lo que se entiende por proceso jurídico y esclarecidos los elementos que lo conforman, se debe determinar que se debe entender por proceso en el ámbito administrativo, haciéndose necesario el análisis de las características particulares del proceso en este ámbito. El maestro Serra Rojas señala: "El proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la función administrativa, en forma regular o en controversias sobre su materia".³⁸ Coincide este autor en señalar que se trata de un conjunto de actos, los cuales se dan de manera coordinada y en apego a una normatividad, lo que les da el carácter de actos procesales. Respecto a la afirmación de que es a través de este proceso como se efectúa la función administrativa en forma regular, no la comparto del todo, ya que si bien es cierto que en ocasiones la función administrativa se efectúa llevando a cabo un proceso, esto es la excepción o lo irregular, ya que la mayoría de las veces se hace a través de un procedimiento, del cual puede llegar a nacer un proceso cuando surge un conflicto en la aplicación de la ley, lo que vendría a constituir la parte final de la afirmación del maestro Serra Rojas.

Dicho autor cita al maestro Eduardo Pallares en los siguientes términos: "Proceso administrativo es aquél en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado".³⁹ Coincido en lo manifestado por el autor, sin embargo, se debe aclarar qué quiere decir cuando afirma que estos

³⁸ A. SERRA ROJAS, *op. cit.*, pág. 278.

³⁹ *idem.*

procesos son de orden público por afectar directamente al Estado. A este respecto debemos entender que la colectividad otorga facultades a los órganos estatales o al Estado, para que él mismo se encargue de efectuar las actividades necesarias para que la colectividad tenga, entre otras cosas, una armonía social y satisfaga sus necesidades. Ahora bien, dichos objetivos se alcanzan de distintas formas; una de ellas la constituye la función administrativa, la cual se efectúa con la finalidad de proteger al total de la sociedad o de un grupo importante de la misma, por lo que sus objetivos se entienden como de orden público. De ahí que en estos procesos la Administración aparezca como parte, la cual tiende a la aplicación de la legislación administrativa. Ahora bien, considero que este autor omite aclarar la autoridad que solucionará o dirimirá el conflicto, la cual regularmente es una autoridad jurisdiccional perteneciente al poder ejecutivo..

Por su parte el maestro Gómez Lara señala: "[...] lo anterior no prejuzga ni tampoco excluye la posibilidad de existencia de tribunales que no pertenecen al poder judicial, pero que, en cualquier forma, al ser tribunales implican una organización de tipo judicial en cuanto al reparto de funciones, es decir, en cuanto a la competencia, a la distribución de actividades, y al aspecto de jerarquías de los propios órganos que imparten jurisdicción. Es el caso de múltiples tribunales fiscales, administrativos, del trabajo, y últimamente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, que sin ser propiamente tribunales judiciales, sí son tribunales jurisdiccionales y ante ellos por tal circunstancia se desenvuelven auténticos procesos".⁴⁰ Con esta afirmación queda establecida claramente la posibilidad que en nuestro medio, órganos que dependen del Poder Ejecutivo poseen

⁴⁰ C. GÓMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 51.

jurisdicción, definida ya, como la facultad para solucionar conflictos, lo que podríamos denominar jurisdicción administrativa.

El Diccionario Jurídico Mexicano indica que el proceso administrativo es "[...] la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa de ilegal".⁴¹ Esta misma obra indica que el procedimiento administrativo es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; afirmaciones que se comparten en virtud de que, como se menciona, el procedimiento administrativo es necesario para realizar el acto administrativo, el cual deberá contemplar el principio de legalidad. O bien, tratándose de un procedimiento administrativo inmerso en un proceso del mismo orden, su realización estaría vinculada a otros procedimientos tendientes a efectuar una fase de dicho proceso, el cual, como se asentó, buscaría solucionar el conflicto que surgiera entre el interés del particular o particulares, y el interés de la Administración. Pero debe dejarse en claro que hablar de tribunales obedece a una simple forma de expresión, y lo que debería decirse en todo caso es que tales procesos se ventilan regularmente ante órganos administrativos con autoridad para ello; es decir, con facultades jurisdiccionales.

El maestro Acosta Romero manifiesta, refiriéndose al proceso administrativo: "[...] proceso, es judicial o jurisdiccional, el que realizan ante los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., pág. 2559.

aquellos órganos del Poder Administrativo que solucionan conflictos":⁴² Este autor confirma la existencia de una sola jurisdicción, indicando además que ésta no es exclusiva de los órganos del Poder Judicial, ya que existen también órganos del Poder Ejecutivo que están facultados para solucionar conflictos. Se puede concluir que el calificativo de administrativo a un proceso lo determina el órgano que lo resuelva, o bien, el carácter de la legislación que se pretende aplicar. En el caso concreto que se estudia, el proceso en cuestión cae en ambos supuestos, ya que por una parte se ventila ante un órgano de la Administración Pública Federal que es precisamente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y, por otro lado, porque el conflicto de intereses que se pretende solucionar lo constituye la aplicación de una legislación administrativa, que es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus reglamentos, entre otros, los cuales constituyen la normatividad ambiental. Sin embargo, el presente estudio se inclina en relación al tipo de órgano que dirige o solucionare el conflicto de intereses, toda vez que el proceso que se analiza se desarrolla ante una autoridad administrativa.

⁴² M. ACOSTA ROMERO, *op. cit.*, pág. 687.

4.1 ENFOQUE PERSONAL

Como se asentó, el concepto de proceso jurídico está apoyado en la doctrina Teleológica, es decir, de las causas finales, habiéndose definido en su oportunidad como un conjunto de actos vinculados entre sí, buscando una sola finalidad, mismos que se efectúan en apego a las normas procesales; actos todos efectuados por los sujetos procesales ante una autoridad facultada para dirimir conflictos de intereses, es decir, que posee jurisdicción, y que busca precisamente solucionar el litigio que lo hace nacer. El carácter de administrativo, para efectos del presente trabajo, lo constituye el hecho de que el órgano jurisdiccional que dirimirá o solucionará el conflicto pertenece al Poder Ejecutivo.

Para comprender mejor el concepto del proceso administrativo, se acude a lo señalado por el maestro Fix-Zamudio, en el Diccionario Jurídico Mexicano, respecto del Derecho Procesal indicando que es: "[...] el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan con la aplicación de las normas de derecho sustantivo".⁴³ Este autor comenta la división del ordenamiento procesal mexicano en tres grandes rubros:

a) El derecho procesal dispositivo, el cual se caracteriza precisamente por la disponibilidad que tienen los interesados en acudir al órgano jurisdiccional a solucionar sus conflictos, es decir, que es potestativo iniciar o no el proceso; a este grupo pertenecen las normas procesales civiles y mercantiles;

⁴³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., pág. 1034.

b) La segunda área corresponde al derecho procesal social, el cual se encuentra determinado por el principio de igualdad social, es decir, en favor de los grupos más desprotegidos de la sociedad, quedando comprendidas las normas procesales laborales, agrarias y las de seguridad social.

c) Por último, cita a las normas procesales inquisitivas, en las cuales quedan comprendidas las penales, las militares, las administrativas, las familiares y las de carácter constitucional.

Con respecto a éstas, indica "[...] están comprendidas aquellas normas instrumentales por conducto de las cuales se pretende la solución de los conflictos o controversias en las cuales se discute la aplicación de los preceptos de carácter indisponible, de manera que el juez o tribunal que los decide debe impulsar de oficio el procedimiento, investigar la verdad material sobre la puramente formal y posee, al menos en teoría, facultades amplias para dirigir el proceso".⁴⁴

El carácter indisponible de la aplicación de normas que hacen nacer estos procesos son las que hacen las diferencias que el proceso en cuestión reviste, así como el hecho de las amplias facultades que la autoridad que resuelva, posee.

Dentro de las normas inquisitivas contempla a las normas procesales administrativas, indicando que éstas surgen a raíz del establecimiento del Tribunal Fiscal Federal y que la base del proceso administrativo se encuentra plasmada en el artículo 104, fracción primera, párrafo segundo de nuestra Constitución Política, e indica que dicha reforma entró en vigor en octubre de 1968. Originándose con esto, el nacimiento de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De lo anterior, se generan otros ordenamientos similares, haciendo

⁴⁴ *Ibídem*, pág. 1036.

referencia a los códigos y leyes de los tribunales administrativos de las Entidades Federativas, entre las que se destacan las del Estado de México, Veracruz, Sinaloa, Sonora e Hidalgo.

Con lo citado anteriormente, se pueden apreciar las características del proceso cuando se ventila ante un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Ejecutivo; de no hacerlo así, se podrá caer en el error de considerar procedimiento o mero trámite administrativo, a genuinos procesos que se desarrollan ante órganos administrativos con facultades jurisdiccionales, aunque en ocasiones éstos, en la relación procesal, sean juez y parte, como sucede en el proceso que nos ocupa y que más adelante se detallará.

5. SOBRE LA UNIFICACION PROCESAL

Este tema se analiza por considerar que servirá para la mejor comprensión del objeto del presente capítulo. Esta teoría afirma que el proceso, como fenómeno jurídico, posee notas características, las cuales no se pierden por motivo del tipo de legislación que se pretende aplicar o de la autoridad jurisdiccional que resuelva el conflicto.

Esta teoría ha provocado diversas discusiones, sin que hasta el momento se haya podido unificar el criterio. Se debe aclarar que la citada teoría no afirma una identidad del proceso, sino por el contrario, una unificación; cosas totalmente distintas, aunque algunos no vean esta diferencia. Presupone que todo proceso posee, entre lo más importante, seis características; y que son las siguientes:

A). El contenido de todo proceso es un litigio. Esto es la nota más característica del proceso; pero debido a que no todos entienden la connotación del litigio, a genuinos procesos se les da la connotación de procedimientos, con sus consecuentes efectos. De igual manera es menester indicar que estos conflictos pueden ser individuales o colectivos, lo que da lugar a la participación procesal de figuras jurídicas tales como la representación o procuradurías, cuando se vela por el interés del total de la población o de un grupo de ella.

B). La finalidad de todo proceso es la de solucionar el conflicto, o sea, dirimir el litigio. Este objetivo no siempre se logra, como se observó anteriormente.

C). En todo proceso existe siempre un juez o tribunal y dos partes que tienen intereses contrarios. Para este efecto es necesario dar el concepto de juez, para lo cual se cita al maestro Gómez Lara, quien menciona: "Este es el titular de un órgano jurisdiccional unipersonal,

por regla general de primer grado o instancia".⁴⁵ De lo anterior podemos decir que en el proceso siempre existen cuando menos dos partes, las cuales, al tener intereses contrarios, acuden ante la autoridad que resolverá este conflicto a través del desarrollo de funciones jurisdiccionales.

D). Todo proceso presupone la existencia de una organización judicial con jerarquías y competencias, es decir, escalonamiento de autoridades y con una distribución de funciones. Lo anterior como el maestro Gómez Lara indica: "[...] no prejuzga ni tampoco excluye la posibilidad de existencia de tribunales que no pertenecen al poder judicial, pero que, en cualquier forma, al ser tribunales implican una organización de tipo judicial en cuanto al reparto de funciones, es decir, en cuanto a la competencia, a la distribución de actividades y al aspecto de jerarquías [...]".⁴⁶

E). En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo. Esto quedó claro al dar el concepto de proceso administrativo, cuando se indicó que es un conjunto de actos coordinados y vinculados entre sí, tendientes a alcanzar un objetivo y realizados en apego a lo prescrito por la normatividad procesal respectiva. La gran mayoría de los juristas dividen al proceso en dos grandes etapas: Instrucción y Juicio. La primera la subdividen en postulatoria, probatoria y preconclusiva. La probatoria a su vez la dividen en ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas. La segunda es donde el juzgador, de acuerdo a lo actuado en toda la secuela procesal, emite su resolución.

⁴⁵ C. GÓMEZ LARA, *op. cit.*, pág. 175.

⁴⁶ *Ibidem*, pág. 51.

F). En todo proceso existe un principio general de impugnación. Esto para el caso de que los interesados consideren que las resoluciones sean incorrectas, equivocadas, irregulares o no estén apegadas a derecho. Por lo que quienes se sientan lesionados en sus derechos pueden interponer algún recurso, el cual tendrá como consecuencia que la resolución recurrida sea confirmada, modificada o en su caso revocada.

Con lo anterior se puede establecer que el concepto otorgado de proceso administrativo, no se opone a ninguno de los seis puntos en los cuales descansa la Teoría de la Unificación Procesal.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Se dejó asentado que el proceso está constituido por un conjunto de actos que están vinculados o coordinados entre sí y que se realizan en apego a la normatividad prevista para el caso concreto, con la finalidad de solucionar un conflicto. Estos actos y se desarrollan ante una autoridad facultada para solucionar conflictos. Se dijo también, que el órgano que resuelva el conflicto podrá darle el carácter de administrativo a un proceso cuando este órgano dependa del Poder Ejecutivo y tenga facultades para realizar funciones jurisdiccionales. Igualmente se dejó asentado que el proceso administrativo tiene como objeto dirimir o solucionar un conflicto, que surge por la aplicación de una legislación administrativa, la cual como se indicó por su carácter de indisponible, reviste al proceso de peculiaridades tales como las amplias facultades del juzgador.

De esto se puede considerar que el proceso y el procedimiento, este último entendido como las formalidades que deben revestir obligatoriamente ciertos actos para tener plenos efectos jurídicos y que en el ámbito administrativo, es considerado como la vía para efectuar la función administrativa; se diferencian en cuanto a su objeto final, ya que del primero es el solucionar o dirimir conflictos de intereses por la aplicación de la legislación administrativa; y del segundo, su objetivo es el efectuar un acto administrativo, es decir, que la nota distintiva la constituye el conflicto de intereses que se pretende dar solución.

Sin embargo, el proceso se conforma por una serie de procedimientos (notificación, ofrecimiento de pruebas, su desahogo, etc.) a los cuales se les puede denominar procedimientos procesales, y que observan las

disposiciones adjetivas correspondientes con la finalidad de efectuar cada una de las etapas que conforman el proceso.

Para finalizar, a la luz de los puntos en que descansa la teoría de la unificación del proceso, se examinará si la falta o modificación de alguno de ellos, implica la no existencia del proceso:

A). El contenido de todo proceso es un litigio. Esto implica la necesidad de existencia de un conflicto de intereses para que surja el proceso, por lo que no puede existir un proceso sin litigio, aunque los códigos procesales contemplen una figura llamada jurisdicción voluntaria, la cual no implica un litigio, sino un procedimiento para efectuar un acto, el cual sí puede dar surgimiento a un conflicto de intereses que puede ser materia de un proceso. En este procedimiento la función del juzgador se limita a dar veracidad de que el acto se efectuó ante él.

b). La finalidad de todo proceso es la solucionar el conflicto, o sea, dirimir el litigio o controversia. Como se asentó, esto constituye la nota más distintiva entre el proceso y el procedimiento, ya que este último busca la realización de un acto, mismo que puede o no ser parte de un proceso. Esta finalidad, es obvio, es necesaria para la existencia del proceso.

c). En todo proceso existe una autoridad jurisdiccional y dos partes que tienen intereses contrapuestos. Respecto a la necesaria existencia de cuando menos dos partes que tengan intereses contrapuestos, este elemento es imprescindible, ya que de no presentarse éstas, el litigio no existiría. Por cuanto hace a la existencia de una autoridad jurisdiccional, es decir, que tenga facultades para dirimir o solucionar el conflicto de intereses, en el ámbito administrativo, regularmente son los tribunales, sean fiscales o de los contencioso-administrativo.

La legislación mexicana contempla algunas figuras jurídicas que se efectúan en forma parecida a un proceso, pero que en realidad son procedimientos.

Tal es el caso de la denominada prescripción positiva de bienes inmuebles, la cual previene que una vez reunidos una serie de requisitos, el poseedor acude ante un órgano jurisdiccional para que se inicie el procedimiento respectivo, y de no existir oposición al derecho que cree haber adquirido, sea por parte de la persona que aparece como titular del derecho de propiedad inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, de existir alguna inscripción; o de otra persona, la autoridad dictaría la sentencia, la cual de haberse comprobado la existencia de los elementos solicitados en la ley, dictaminaría la prescripción al promovente, debiéndose inscribir en el registro mencionado.

Agotados los términos para impugnar esta sentencia, ésta adquiriría plenos efectos. Así, durante todo el procedimiento el conflicto de intereses no se presentaría, caso contrario sería si acudiera ante la autoridad, persona alguna que creyera tener derechos sobre el bien inmueble en cuestión, ya que de ser así, surgiría un verdadero proceso. Por otro lado, se debe asentar que existe la posibilidad de solucionar conflictos de intereses acudiendo ante una persona que no reviste la potestad jurisdiccional, tal es el caso del arbitraje.

Se llega así a la cuestión de determinar si se está frente a un proceso cuando una misma persona asume los roles de juez y parte, es decir, que tenga intereses contrarios a la otra parte, y que, llevándose a efecto actos jurídicos iguales a los ejecutados en los procesos, incluso observando en forma supletoria las normas de los códigos procesales, sea ésta misma la que dicte la resolución que dirima o solucione el litigio.

A este respecto, se observa que existen elementos del proceso, por un lado un conflicto de intereses entre el gobernado y la autoridad, y por el otro, esa misma autoridad que tiene facultades para dirimirlo o solucionarlo. Y si dichas actividades las realiza en apego a facultades conferidas expresamente, se concluye que se está frente a un genuino proceso, y que lo que pudiese ocurrir sería que las resoluciones fueran parciales, pero puede suceder que sean imparciales por estar apegadas a derecho. Sin embargo, en uno y otro caso, no se dejaría de estar frente a un verdadero proceso.

Esta situación en particular se presenta ante autoridades administrativas, las cuales ventilan los actos como juez y parte, dictando resoluciones, las que de no ser aceptadas por el particular, podrá acudir ante un tribunal, para que decida el derecho sobre el mismo litigio.

d). El órgano jurisdiccional que resuelve el conflicto esta jerarquizado y limitado en cuanto a su competencia. En relación a lo primero, esto se vincula con el principio de impugnación, ya que si las resoluciones se apartan de los lineamientos previstos en la legislación, se puede acudir ante un superior jerárquico para que las modifique, revoque o bien confirme, y haga saber al inferior sobre la necesidad de apearse a los lineamientos de derecho. Este aspecto no afecta la existencia del proceso, sin embargo, en un estado de derecho, sirve para hacer respetar los derechos de las personas.

Por lo que hace al aspecto de competencias, ésta se debe principalmente a una limitación de la jurisdicción, así como a una especialización de los órganos jurisdiccionales, lo que trae consigo una mayor calidad en sus resoluciones. Ambas situaciones no determinan la existencia del proceso como tal, ya que en nuestro derecho existen posibilidades de

presentar promociones ante órganos incompetentes los cuales tienen obligación de turnarlas ante los competentes. o bien, desarrollándose el proceso ante un órgano incompetente, se puede decretar la nulidad de todo lo actuado, existiendo excepciones a esta regla. Sin embargo, estas circunstancias no afecta la acción para promover.

e) En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo. Este aspecto invariablemente se debe presentar, debido a que como se dijo, el proceso es una serie de actos que se desarrollan de manera ordenada con la finalidad de lograr dirimir o solucionar el conflicto. Ahora bien, la ley adjetiva indica las formalidades de los actos y las etapas que conforman el proceso, y como se dijo, estos actos conllevan a la realización de otros, siguiendo un orden o secuencia.

f) En todo proceso existe un principio general de impugnación. Este aspecto se traduce en la posibilidad de combatir las resoluciones cuando se considere que éstas son erróneas, ilegales, injustas, etc., por lo que las partes o parte afectada puede recurrirla ante la misma autoridad que la dicto, cuando exista posibilidad de ello, o bien en a través de posteriores procesos. Lo anterior constituye una vía que tienen las partes para que se les respeten sus derechos.

Con lo anteriormente señalado queda establecido que el proceso se distingue del procedimiento por su finalidad y contenido, en el primero dirimir o solucionar un conflicto de intereses; y en el otro, efectuar las formalidades exigidas para la realización de un acto y que están determinadas en la legislación.

Se estableció que es posible que una "parte" asuma también el carácter de juez, si legalmente posee estas atribuciones, sin que por ello se deje de estar frente a un verdadero proceso.

Por otra lado, se confirmó que no es posible la existencia de un proceso sin litigio. Por último, se dijo que en un estado de derecho, como el nuestro, siempre existirá un principio general de impugnación, que sirva para controlar la función jurisdiccional.

CAPITULO SEGUNDO

LA MATERIA JURIDICA AMBIENTAL

SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. La materia jurídica ecológica. 2.1 Areas naturales protegidas. 2.3 Protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas. 2.4 Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos. 2.5 Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos. 2.6 Efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico. 3. La materia jurídica ambiental. 3.1 Prevención y control de la contaminación de la atmósfera. 3.2 Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos. 3.3 Prevención y control de la contaminación del suelo. 3.4 Actividades consideradas como riesgosas. 3.5 Materiales y residuos peligrosos. 3.6 Energía nuclear. 3.7 Ruido, vibraciones, energía térmica y luminica, olores y contaminación visual. 4. Consideraciones finales.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Antes de comenzar el estudio de estas materias, es necesario aclarar, que a criterio nuestro, estas materias a pesar de estar íntimamente ligadas, son distintas entre sí, diferenciación que se vislumbra en aspectos constitucionales que las fundamentan y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo sucesivo se utilizarán las iniciales LGEEPA al referirnos a ella), en virtud principalmente de objetivos que cada una de estas materias persigue.

Así, del simple análisis del título de la LGEEPA, éste presupone éstos objetos que son el equilibrio ecológico y otro la protección del ambiente. El artículo primero de esta ley indica que "[...] es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente [...]" Afirmación que evidencia lo expuesto.

Someramente se analizan las disposiciones constitucionales, que reglamenta dicha Ley:

El artículo 25 en su párrafo sexto, indica:

"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."

Este precepto, como se aprecia, menciona que el medio ambiente se cuidará, es decir que se protegerá, con instrumentos tales como las modalidades que se dicten por el interés público en beneficio general y las cuales se aplicarán a las empresas de los sectores social y privado, mismas que el Estado apoyará e impulsará, en razón de criterios de equidad social y productividad.

Este artículo es la base principal de la protección al ambiente, y se pretende lograr, entre otros muchos instrumentos, mediante modalidades basadas en criterios de equidad y con apego al interés público. Por otro lado, se debe dejar asentado que este criterio se ve influido por el hecho de que en la actualidad, la protección al ambiente, y más en concreto, el objeto de la verificación ambiental, se desarrolla a través de la realización de medidas de control sobre las fuentes generadoras de contaminación, que principalmente la constituyen las actividades económicas.

En el artículo 27, párrafo tercero, se precisa:

"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 el 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."

Para comprender el alcance de este párrafo es necesario recordar que este artículo indica que la nación tiene originalmente la propiedad de tierras y aguas que están comprendidas dentro del territorio nacional, surgiendo la propiedad privada cuando la nación transmite el dominio a los particulares. Así, el párrafo analizado, indica que la propiedad privada puede ser objeto de modalidades dictadas en beneficio del interés público, así como también regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de conservarlos. Estas modalidades y regulaciones, buscarán que la riqueza pública sea repartida equitativamente, traduciéndose en un desarrollo equilibrado del país y en un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y urbanas.

Más adelante el párrafo analizado, indica que:

"En consecuencia, se dictará, las medidas necesarias para [...] preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...]."

De donde se concluye que las medidas necesarias, son entre otras, las disposiciones contenidas en la LGEEPA, la cual, teniendo como objetivo el preservar y restaurar el equilibrio ecológico, propone modalidades a

la propiedad (uso del suelo, expropiación, etc.) y regula el aprovechamiento de los recursos naturales, señalando los lineamientos generales de la política ecológica, los cuales servirán de base a leyes específicas.

La preservación y restauración del equilibrio ecológico, se dio a través de una reforma que experimentó este artículo constitucional, a iniciativa del Ejecutivo Federal, en ese entonces el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

Dentro de su exposición de motivos, se indicó que la reforma se propone para que "[...] dentro del espíritu del artículo 27 Constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional y que afectan la calidad de vida de la población. La reforma introduce una concepción integral que permitirá asegurar, en las nuevas condiciones, la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas y sus componentes."¹

Con esta afirmación, se puede concluir que la reforma del párrafo constitucional analizado, efectivamente busca preservar el equilibrio ecológico por lo que el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse de manera racional con la finalidad de mantener inalterable la relación de interdependencia de los elementos que conforman el ambiente y que hacen posible la existencia, desarrollo y transformación del hombre y demás seres vivos, manteniendo el equilibrio de los ecosistemas, por lo que sus componentes (elementos del ambiente y

¹ SEDUE, Gaceta Ecológica, Edición Especial 1990. México, Talleres gráficos de la nación. 208 pp. Pág. 7

organismos) se protegerán. Esto último, resulta interesante, toda vez, que se amplían los objetos de regulación respecto de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, incluyéndose a la flora y fauna silvestres y acuáticas. De esto, se puede concluir que la materia jurídica ecológica esta constituida por las normas jurídicas que tienen por objeto la protección de los elementos naturales y la regulación de su aprovechamiento cuando sean susceptibles de ser aprovechados en beneficio del hombre para que se haga de manera racional, logrando así mantener las relaciones de interdependencia de estos elementos.

En la exposición de motivos comentada, se afirma que "Las acciones institucionales [...] no deben restringirse exclusivamente a contrarrestar sus efectos sobre el bienestar y la salud de la población, sino que deben ampliarse para incidir en sus causas y la cadena de actividades que lo originan, pues solo reconociendo éstas, se pueden resolver problemas y, sobre todo, prevenir y anticipar desequilibrios [...]."² Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que el equilibrio ecológico, debido a la acción del hombre sobre el aprovechamiento de los elementos naturales, alteró la relación de interdependencia de los mismos, por lo que dándose cuenta de esto, trata de hacerlo de manera racional, y por otro lado emprende tareas tendientes a restaurar esa relación, lo que viene a significar la preservación y restauración del equilibrio ecológico, respectivamente.

De esta manera, a criterio propio, quedan establecidos los principales fundamentos constitucionales de la protección al ambiente (art. 25), y de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.(art. 27),

² Ibídem, pág. 6.

las que a criterio propio constituyen a las materias jurídicas ambiental y ecológica, respectivamente.

El fundamento para la expedición de la Ley que regulara estos objetos se logró a través de la adición del artículo 73 Constitucional, emitida en el mismo decreto de reforma comentado, haciéndose en los siguientes términos:

"Art. 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;"

Esta reforma y adición a la Constitución, se debieron en gran medida a la falta de fundamento para la promulgación de leyes que tuvieran como objetivo mantener estable el equilibrio ecológico, corrigiendo así las deficiencias que existían, principalmente en la aplicación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, anterior a la LGEEPA, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982, por lo que no logro los objetivos que perseguía. Esta situación se hace evidente en la exposición de motivos de la propuesta de promulgación de la LGEEPA, en los siguientes términos: "Quizá la limitación más profunda que presenta la ley cuya sustitución se propone a través de esta iniciativa, consiste en que como resultado del enfoque prevaleciente en la época de su promulgación se aboca exclusivamente a la prevención y control de la contaminación ambiental y por lo general, lo hace a través de normas que se limitan a establecer sanciones para corrección de

conductas que producen efectos indeseables[...]"³ Con lo que queda aclarado que la Ley Federal de Protección al Ambiente, se ocupaba exclusivamente de la protección al ambiente, toda vez que no existía fundamento para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Finalmente, esta exposición de motivos, indica: "La reforma a los artículos 27 y 73 Constitucionales ha abierto el cauce de una nueva legislación, permite por lo pronto y a partir de una concepción amplia de lo que implica la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, que las numerosas disposiciones constitucionales que se refieren a aspectos diversos de la problemática ecológica sean reglamentadas de una manera orgánica, considerando las relaciones existentes entre equilibrio ecológico, ambiente y desarrollo".⁴ Esta observación, sirva para aclarar, los distintos objetos de la LGEEPA, así como la existencia de otros fundamentos Constitucionales que regulan estos objetos, los cuales más adelante se analizarán. Sin embargo, los que tienen relación directa son los ya mencionados y analizados, por lo que con esto se concluye este apartado.

³ *Ibidem*, pág. 40.

⁴ *Idem*.

2. LA MATERIA JURIDICA ECOLOGICA

Como se dejó asentado, para nosotros la materia jurídica ecológica esta constituida por las normas jurídicas que regulan conductas humanas y que tienden a restaurar y preservar el equilibrio ecológico, el cual se debe entender como la relación de interdependencia que guardan los elementos naturales que conforman el ambiente y que permite la existencia, transformación y desarrollo del hombre. Por tal motivo esta normatividad impone la utilización de instrumentos que protejan a estos elementos y regulen su aprovechamiento.

Se analizarán ahora los casos concretos que la LGEEPA regula respecto de la materia jurídica ecológica.

2.1 AREAS NATURALES PROTEGIDAS

En su Título Segundo, la LGEEPA, se ocupa de estas áreas, indicando que son:

"Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección".⁵

Estas zonas por considerarse prioritarias dentro de la política ecológica, son sujetas a una protección, la cual en términos del artículo 44, es otorgada a través de la determinación de los usos y aprovechamientos social y nacionalmente necesarios.

La LGEEPA estipula la existencia de áreas naturales protegidas locales y de interés de la Federación, este trabajo se ocupará exclusivamente de

⁵ Art. 3, fracc. II de la LGEEPA.

las segundas. Estas, se indica, serán creadas a través de declaratorias expedidas por el Ejecutivo Federal, denominándose "Declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas de interés de la Federación". La expedición se efectuará a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social (la que en nuestro trabajo citaremos como Sedeso), cuando no competa a otra dependencia acorde a lo previsto por leyes específicas. Se plantea la necesidad de realizar estudios previos que den sustento a las declaratorias.

Estas declaratorias deben contener los siguientes datos:

- I.- La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso la zonificación correspondiente.
- II.- Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección.
- III.- La descripción de actividades que podrán efectuarse dentro del área, así como las modalidades y limitaciones a que se deban sujetar.
- IV.- La causa de utilidad pública, en caso de ser necesaria la expropiación, lo cual se deberá apegar a las disposiciones de la Ley de Expropiación y de la Reforma Agraria, según el caso concreto.
- V.- Los lineamientos sobre los cuales se elaborará el programa de manejo del área.

Las declaratorias deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, observándose el procedimiento respectivo, en el cual se respeten las garantías de los afectados, mismo que la LGEEPA estipula principalmente en sus artículos 61 y 69.

El cumplimiento de lo previsto en éstas declaratorias, se vigilará a través de las funciones de inspección, efectuándolas la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando estas actividades no estén atribuidas a otra dependencia por disposición expresa, lo anterior en términos de la fracción VII del art. 27 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que señala:

Artículo 27.- Corresponde a la Unidad de Verificación, las siguientes atribuciones:

[..]

VII.- Realizar acciones de inspección y vigilancia de las áreas naturales protegidas y sus recursos, para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y en su caso, hacer las recomendaciones respectivas;"

Estas acciones, indica el artículo 160 de la LGEEPA, se deben hacer de conformidad a lo previsto en su Título Sexto, lineamientos que sigue el proceso que es materia del presente trabajo, por lo que es de inferirse, que de presentarse hechos u omisiones que presuman presuntas infracciones durante la realización de la diligencia, podrá surgir un proceso, el cual sería en materia ecológica.

Es necesario dejar asentado que la Ley previene la existencia de áreas de protección de flora y fauna, silvestres y acuáticas, las cuales se constituirá, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal de Caza, y con la Ley Federal de Pesca. A este respecto el artículo 74 de la LGEEPA, indica que la Sedeso es competente para realizar los estudios

previos y hacer la propuesta al Ejecutivo Federal para el establecimiento de éstas áreas, quedando a cargo de esta dependencia la conservación, administración, desarrollo y vigilancia de dichas áreas.

2.3 PROTECCION Y APROVECHAMIENTO

DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES Y ACUATICAS

Este aspecto se encuentra regulado en el capítulo III del Título Segundo de la LGEEPA, como quedó asentado, precisa la creación de declaratorias de áreas de protección de la flora y fauna, siendo su principal objeto, la protección de estos organismos, en este apartado se regula el aprovechamiento de los mismos, lo que se logra mediante las autorizaciones de aprovechamiento y de los decretos de vedas, los cuales tenderán a conservar, repoblar, distribuir, aclimatar o refugiar especímenes, principalmente de aquellas especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

Estos decretos de veda serán establecidos por la Sedeso, o por otras dependencias a instancia de la misma Sedeso. En el decreto respectivo se debe indicar su naturaleza y su temporalidad, los límites de las zonas o áreas vedadas y las especies de flora o fauna de que se trate. Para el efecto deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y en el de la entidad o entidades que estén comprendidas dentro del área vedada.

Se señala que la disposiciones de la LGEEPA son aplicables a la posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de la flora y fauna silvestres, por lo que las personas que se dediquen a estas actividades, sean físicas o morales, deberán

observar las disposiciones de las normas técnicas ecológicas que al efecto expida la Sedeso.(art. 82)

Se indica que esta misma dependencia aplicará las disposiciones sobre el aprovechamiento y conservación de especies de flora y fauna silvestres, contenidas en la LGEPA o en otras leyes, así como otorgar la autorización correspondiente para su aprovechamiento en actividades económicas, esto sin perjuicio de la competencia que pudieran tener otras dependencias.

Con lo anterior se observa la diferencia entre los objetivos de las declaratorias de protección de la flora y fauna que es, eminentemente de protección de estos elementos; y los decretos de veda y autorizaciones para el aprovechamiento de estos elementos en actividades económicas, ya que en este caso su carácter primordial es su preservación, debido a que estos elementos naturales al ser susceptibles de aprovechamiento en beneficio del hombre adquieren el carácter de recursos naturales, necesitando se regule su aprovechamiento, lo que se pretende lograr con estos instrumentos.

Las autorizaciones para el aprovechamiento en actividades económicas solo será otorgado cuando se garantice la reproducción controlada, el desarrollo en cautiverio y se proporcionen un número suficiente para el repoblamiento de la especie. Es de hacerse notar que correspondiéndole a la Sedeso la aplicación de las disposiciones sobre este aprovechamiento, es necesario efectuar acciones de control con la finalidad de verificar la observancia de estas disposiciones, por lo que no será extraño que pudiese surgir un proceso en la materia. Así, es necesario mencionar que la unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al

Ambiente, es la competente para efectuar las acciones de control, en términos de lo previsto en el artículo 27 del acuerdo que regula el funcionamiento y la organización interna de la procuraduría el cual señala:

"Artículo 27.- Corresponde a la Unidad de Verificación, las siguientes atribuciones:

[...]

III.- Determinar las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables, e imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que sean competencia de la Secretaría;

IV.- Promover, ante las autoridades competentes, la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico o perturben significativamente el proceso ecológico y evolutivo de las especies de la flora y fauna silvestres y acuáticas;"

Por último, es importante destacar que la LGEEPA prevé un instrumento de la política ecológica que es el sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio nacional.(art. 42), el cual otorga elementos suficientes para que las autoridades competentes, implementen instrumentos para corregir las conductas que están afectando a estos recursos naturales.

2.4 APROVECHAMIENTO RACIONAL DEL AGUA Y LOS ECOSISTEMAS ACUATICOS

La LGEEPA, a este respecto, indica los criterios ecológicos sobre los que habrá de basarse el aprovechamiento racional de estos elementos naturales. Enuncia, así mismo, que la Sedeso se coordinará con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Salud, entre otras, para la expedición de normas técnicas ecológicas, las cuales indicarán las directrices del aprovechamiento de estos elementos naturales.

Respecto de la aplicación de medidas de control para verificar el cumplimiento de la normatividad, estas serán efectuadas por las diversas dependencias que sean competentes, acorde a lo señalado en leyes específicas, como es el caso del órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos denominado Comisión Nacional del Agua.

Sin embargo existe la posibilidad de que la Sedeso ejecute este tipo de acciones en casos específicos expresados en la LGEEPA, como es aquel que enuncia que esta dependencia podrá solicitarle a la Secretaría de Pesca *"[...] la realización de estudios de impacto ambiental previos al otorgamiento de concesiones, permisos y en general, autorizaciones para la realización de actividades pesqueras, cuando el aprovechamiento de las especies ponga en peligro su conservación o pueda causar desequilibrio ecológico."*⁶ Lo que en determinado momento puede dar lugar a que la Sedeso, efectúe acciones tendientes a corroborar que estas actividades se apeguen a los señalado en las resoluciones a dichos estudios y a lo señalado en las normas técnicas ecológicas respectivas.

⁶ Art. 95 de la LGEEPA.

2.5 APROVECHAMIENTO RACIONAL DEL SUELO Y SUS RECURSOS

Este materia se encuentra regulada en el capítulo II del Título Tercero de la LGEEPA. Y destaca el instrumento de la política ecológica denominado "declaratorias para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de actividades", las cuales son expedidas por el Ejecutivo Federal a propuesta de la Sedeso en coordinación con la de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y otras que tengan participación directa, estas declaratorias se dictarán sobre zonas que presenten graves fenómenos de desequilibrio ecológico, y deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

La LGEEPA en su artículo 105 prevé un procedimiento previo para respetar las garantías de los afectados, los cuales podrán ofrecer y aportar las pruebas que estimen pertinentes, en un plazo que no excederá de veinte días contados a partir de la notificación correspondiente.

Una vez que surtan plenos efectos estas declaratorias, la Sedeso será competente para verificar el cumplimiento a lo previsto por las mismas, salvo que por disposición expresa, sea competencia de otra autoridad.

Por otro lado, la Sedeso promoverá ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, u otras dependencias, la realización de estudios de impacto ambiental, previos al otorgamiento de autorizaciones para efectuar cambios al uso del suelo, cuando como consecuencia de ello, se ocasionen graves deterioros al suelo o al equilibrio ecológico de la zona. Por lo que es posible que la Sedeso, pueda efectuar acciones tendientes a comprobar el cumplimiento de las medidas que se hayan propuesto en los estudios mencionados.

2.6 EFECTOS DE LA EXPLORACION Y EXPLOTACION

DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES EN EL EQUILIBRIO ECOLOGICO

Esta materia se regula en el capítulo III del Título Tercero de la LGEEPA, y en él se indica que la Sedeso está facultada para expedir las normas técnicas ecológicas, las que tendrán por objeto el prevenir y controlar los efectos nocivos de estas actividades en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas. Estas normas tendrán como objeto lo siguiente:

- 1.- Que las aguas utilizadas o que sean resultado de esas actividades, puedan ser objeto de otros usos.
- 2.- Que se protejan los suelos, la flora y la fauna silvestre, realizando acciones tendientes a aminorar las alteraciones topográficas generadas.
- 3.- La adecuada ubicación y formas de los depósitos de desmontes, relaves y escorias de las minas y de los establecimientos de beneficio de los minerales.

Estas normas técnicas deben ser observadas por los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos para el uso, aprovechamiento, exploración y explotación de los recursos no renovables.

La Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992, establece un procedimiento para verificar el cumplimiento a la misma y otorga facultades a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para efectuar los actos conducentes.

Aunque la participación de la Sedeso, se reduce a la expedición de la normas técnicas ecológicas, las normas que regulan estas actividades no dejan de ser materia jurídica ecológica.

3. LA MATERIA JURIDICA AMBIENTAL

Ha quedado establecido que la protección al ambiente se fundamenta principalmente en lo establecido en el artículo 25 Constitucional, el cual establece la rectoría del Estado en el Desarrollo Económico Nacional y que, a través de la reforma a su párrafo sexto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de febrero de 1983, surge la posibilidad de sujetar a distintas modalidades a las actividades económicas de los sectores privado y social, las cuales estarán determinadas en beneficio del interés público y general.

A este respecto la maestra Carmona Lara afirma: "Conforme a este precepto, la actividad industrial tiene como condición para su operación, que el proceso productivo tenga como premisa fundamental [...] el cuidado del medio ambiente".⁷ Considerando que efectivamente la actividad económica es una de las fuentes más importantes de generación de contaminación, sea a la atmósfera, al agua o al suelo, dichas actividades deberán observar lineamientos tendientes a prevenir y controlar la generación de sus contaminantes. Culmina esta autora diciendo: "Lo más interesante de esta reforma es el haber incluido la posibilidad de dar modalidades a la actividad industrial".⁸

Es necesario dejar establecido que la observancia de los instrumentos tendientes a prevenir y controlar la contaminación, se hace extensible a las actividades del sector público, un fundamento para ello se establece en la LGEEPA al mencionar que la misma se ocupa de la protección al ambiente, y que es asunto de interés de la Federación, y por tanto de

⁷ María del Carmen CARMONA LARA, "Derecho Ecológico" en El Derecho en México, una visión de conjunto. Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II. México, UNAM, 1991. 1868 pp. Pág. 1676.

⁸ Ibidem, pág. 1677.

carácter federal, cuando se trate de fuentes de jurisdicción federal, a las cuales, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera en su artículo 11, define de la siguiente manera:

Art. 11.- Para los efectos del reglamento se consideran:

[...]

II.- Fuentes de jurisdicción federal:

a) Las instalaciones, obras o actividades industriales, comerciales y de servicios que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;".

Al respecto se debe aclarar que, hablar de dependencias y entidades de la administración pública federal, comprende a la centralizada y a la paraestatal, respectivamente. Con esto queda claro que la LGEEPA, comprende dentro de los sujetos de la observancia de la normatividad a los sectores público, privado y social.

Otro fundamento constitucional de la protección al ambiente y que es de suma importancia, es el previsto en el artículo 4, que reza sobre el derecho a la protección a la salud, debido a que es evidente que la protección al ambiente que prevé la LGEEPA es considerada en cuanto a la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, que de no ser controlada trae consecuencias graves sobre la salud de la población, motivo por el cual se ve claramente la estrecha relación que guarda la protección al ambiente con el derecho a la protección a la salud.

Por último, no debe olvidarse que la protección al ambiente también encuentra sustento en lo previsto en el artículo 27 constitucional

respecto de la prevención y restauración del equilibrio ecológico, toda vez que como ya se asentó, ambas materias están relacionadas, de donde la protección al ambiente incide en el logro de los objetivos de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Así, la protección al ambiente se traduce en el control de la contaminación de la atmósfera, agua y suelo, esto encuentra sustento en la forma como la LGEEPA trata la protección al ambiente, ya que esta materia se regula en su Título Cuarto.

Este Título se divide en capítulos, los que se denominan Prevención y Control de la Contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, y considerándo a la materia jurídica ambiental como aquella que se ocupa de la protección al ambiente, permite concluir que las disposiciones relativas a la prevención y control de la contaminación son en particular la materia jurídica ambiental sobre la cual se desarrolla el proceso que nos interesa.

Esta afirmación encuentra sustento en la exposición de motivos de la iniciativa de la LGEEPA al señalar: "La protección al ambiente, materia que establece en forma expresa el texto del artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-G, es objeto de regulación en el Título Cuarto de la iniciativa".⁹

Para la mayor comprensión de lo que constituye la materia jurídica ambiental, es conveniente resaltar el significado que otorga la LGEEPA a diversos vocablos, entre ellos los siguientes:

⁹ SEDUE, op. cit., pág. 44.

"Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;"¹⁰

Este concepto se traduce en la verificación de la observancia de la LGEEPA y que como consecuencia puede desencadenar en la realización del proceso ambiental que nos interesa, con la imposición de medidas y sanciones para el caso de encontrarse probadas las infracciones a la normatividad

"Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;"¹¹

Este concepto es el que interesa en este apartado, ya que de él se desprenden obligaciones y prohibiciones para los generadores de contaminantes o que manejen materiales o residuos considerados como peligrosos, estas obligaciones y prohibiciones se encuentran previstas en la LGEEPA, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que al efecto sean expedidas.

Tomando en consideración la definición de ambiente otorgada por la LGEEPA que indica: *"El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan: en un espacio y tiempo determinados;"* se puede concluir, que la restauración y preservación de las relaciones de interdependencia de los elementos naturales, es el objeto de la materia jurídica ecológica; y que la materia jurídica ambiental, se refiere a las normas jurídicas que protegen al ambiente de los elementos inducidos por el hombre que lo deterioran.

¹⁰ Art. 3, fracc. VII de la LGEEPA.

¹¹ Art. 3, fracc. XXII de la LGEEPA.

Por esta razón, las actividades donde se genere contaminación, deben ajustarse a los lineamientos y observancias que regulen la forma de efectuar dichas actividades. Y con el afán de hacer cumplir estas disposiciones, se realizan acciones de control.

Por ello se debe entender que la materia jurídica ambiental, regula las acciones humanas tendientes a evitar el deterioro del ambiente a través de normas que tengan por objeto reducir, controlar o evitar que elementos inducidos por el hombre causen contaminación, con consecuencias tales como el desencadenar desequilibrios ecológicos.

Así, la verificación ambiental forma parte de las medidas de prevención del deterioro del ambiente, mediante la corroboración del cumplimiento de la normatividad ambiental.

Se analizarán ahora, cada uno de los capítulos que conforman el Título Cuarto de la LGKEPA, denominado "Protección al ambiente."

3.1 PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

La LGKEPA contempla esta parte de la materia jurídica ambiental haciendo mención que para la protección de la Atmósfera deberán ser considerados dos criterios que tienen relación con el derecho a la protección de la salud y que son:

I.- La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país, y;

II.- Las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas o

controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico".¹²

Se indican los instrumentos que la Sedeso puede implementar para controlar, reducir o evitar esta contaminación y que son la expedición de normas técnicas ecológicas que limiten la emisión e inmisión sea por contaminante o por fuente generadora, y otras que establezcan y señalen los lineamientos de operación de sistemas de monitoreo de la calidad del aire. Esta dependencia se encuentra facultada para poder requerir la instalación de equipos de control a los generadores de esta contaminación.

El artículo 113 establece la obligatoriedad de observancia a las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y normas técnicas ecológicas, a aquellas personas que generen o puedan generar este tipo de contaminación, las que podrán ser inspeccionadas con el fin de verificar su cumplimiento.

Se determina la prohibición expresa de emitir contaminantes a la atmósfera que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, así como la obligación de contar con autorización previa, otorgada por la Sedeso, cuando esta contaminación contenga materiales o residuos peligrosos.

Lo anterior dio pauta para la expedición del Reglamento en materia de Previsión y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988, y que precisa las obligaciones que los generadores de este tipo de contaminación deben cumplir, entre las que destacan las siguientes:

¹² Art. 110 de la LGEEPA.

- a).- Emplear equipos y sistemas que controlen las emisiones a la atmósfera.
 - b).- Contar con licencia de funcionamiento otorgada por la Sedeso.
 - c).- Integrar un inventario de emisiones contaminantes, para lo cual deberá efectuarse las mediciones respectivas.
 - d).- Instalar plataformas y puertos de muestreo.
 - e).- Llevar a cabo el monitoreo perimetral de sus emisiones contaminantes a la atmósfera.
 - f).- Manejar una bitácora de operación y mantenimiento de sus equipos de control y de procesos.
 - g).- Dar aviso anticipado a la Sedeso del inicio de operación de sus procesos, en el caso de paros programados, y de inmediato, en el caso de que estos sean circunstanciales, si de ellos se pueda provocar contaminación, lo mismo en el caso de falla de sus equipos de control.
- Este Reglamento en su artículo 5, reitera que la Sedeso es la Autoridad competente para verificar el cumplimiento a este ordenamiento, lo que en la práctica efectúa la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

3.2 PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y DE LOS ECOSISTEMAS ACUÁTICOS

Para la regulación de este rubro, la LGEEPA, menciona diversos criterios que deben ser considerados, entre ellos destacan los siguientes:

Las medidas que se tomen buscarán reducir la indisponibilidad de el agua;

Corresponde al Estado y a la sociedad el prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo;

Es necesario darles tratamiento a las aguas empleadas en los procesos productivos y que sean susceptibles de producir contaminación, tratando de reutilizarlas en otras actividades;

Se deberán tratar las aguas de origen urbano previamente a su descarga. Estos criterios, se indica, servirán de base a las normas técnicas ecológicas, leyes específicas y demás instrumentos de la política ecológica que se expidan a este respecto.

El artículo 119 de la LGEEPA establece las atribuciones de la Sedeso, las cuales se reducen a; expedir la normas técnicas ecológicas, para lo cual habrá de coordinarse con otras dependencias; emitir los lineamientos, criterios, requisitos y demás condiciones que deban satisfacer el alejamiento, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales; dictaminar sobre las solicitudes de permisos para infiltrar o descargar aguas residuales en terrenos o cuerpos distintos de los alcantarillados; fijar condiciones de descarga en diversos supuestos; promover el reuso de aguas residuales, resolver sobre las solicitudes para el establecimiento de plantas de tratamiento, y; promover la incorporación de sistemas de separación de las aguas residuales de origen doméstico de las industriales en los drenajes de los centros de población.

Este mismo artículo señala las facultades que tendrá la Sedeso en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para expedir las normas técnicas ecológicas sobre el uso y

aprovechamiento de aguas residuales, las cuales indicarán el tratamiento que deba aplicarse a las aguas residuales de origen urbano para ser utilizadas en la industria y en la agricultura, y; para emitir opinión a la que deberá sujetarse la programación y construcción de nuevas industrias.

Se señalan las facultades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la materia y se indica la injerencia que puede llegar a tener la Secretaría de Salud.

El primero de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Aguas Nacionales, la cual, en su Título Séptimo regula el procedimiento para la prevención y control de la contaminación de las aguas, otorgando facultades, para efectuar las acciones conducentes, a la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, esto viene a significar en palabras de la maestra Soledad Gasca el "[...] establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen en bienes y zonas de jurisdicción federal, de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos y ("... en los demás casos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente") realizando la inspección o fiscalización de las aguas residuales con el objeto de verificar el cumplimiento de esta

ley".¹³ Con lo anterior, se concluye que los actos de control respecto de la contaminación del agua, los efectúan otras autoridades.

3.3 PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL SUELO

La LGEEPA menciona los criterios sobre los cuales se deben dictar los instrumentos al efecto, siendo estos los siguientes:

"I.- Corresponde al estado (sic) y a la sociedad prevenir la contaminación del suelo;

II.- Deben ser controlados los residuos en tanto que constituyen la principal fuente de contaminación de los suelos;

III - Es necesario racionalizar la generación de residuos sólidos, municipales e industriales; e incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje, y

IV.- La utilización de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, debe ser compatible con el equilibrio de los ecosistemas".¹⁴

Estos criterios servirán de base en la ordenación y regulación del desarrollo urbano; en la operación de los sistemas de limpia y de disposición final de los residuos municipales en rellenos sanitarios; en las autorizaciones para la instalación y operación de confinamientos o depósitos de residuos, y; en el otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de actividades con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

¹³ Soledad GASCA GONZALEZ, "El ejercicio de los actos de autoridad en materia ambiental" en Derecho ambiental. Coord. J. J. González Márquez. México, UAM, 1994. 542 pp. Pág. 412

¹⁴ Art. 134 de la LGEEPA.

Resulta interesante la afirmación de que los residuos son la principal fuente de contaminación de los suelos y por tal motivo es necesario que sean controlados, por ello, aquellos que se acumulen o puedan acumular y se depositen o se infiltren en el suelo, tendrán que reunir condiciones que tiendan a prevenir la contaminación o la alteración de las condiciones del suelo, las que pudieran traer consecuencias nocivas o bien, que alteren su aprovechamiento, uso o explotación. Evitándose así, se conviertan así en un riesgo o problema a la salud de la población.

De igual manera se establecen facultades para las autoridades estatales y municipales para que autoricen el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos municipales, debiéndose acatar los lineamientos de la normas técnicas ecológicas expedidas por la Sedeso. Se indica también que, los materiales y residuos peligrosos tendrán un trato especial, dedicando un capítulo a este rubro, así como un reglamento en la materia.

Se previene la obligación de acatar lo previsto en la LGEEPA, sus reglamentos y normas técnicas ecológicas, en toda descarga, depósito o infiltración de sustancias o materiales contaminantes, obligando a los generadores de residuos de lenta degradación a observar las disposiciones del reglamento respectivo, el cual a la fecha, no ha sido expedido.

Otra situación importante es la referente a la prohibición importación de residuos para su derramamiento, depósito, confinamiento, almacenamiento, incineración o para darles cualquier tratamiento para su destrucción o disposición final en el territorio nacional. Se incluye la

transportación en territorio nacional para llevarlos a otro país, cuando no exista el consentimiento expreso de ese país para recibirlos.

Respecto de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, se manifiesta que se sujetarán a lo previsto en las normas oficiales mexicanas y normas técnicas ecológicas, que al efecto expidan la Sedeso en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Dichas normas buscarán evitar que sean causados desequilibrios ecológicos por estas sustancias. Se prevé la posibilidad de expedir un reglamento a este respecto, hecho que no se ha efectuado.

En la práctica, las autoridades competentes para verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre residuos no peligrosos, son las autoridades locales, las que se apegan a los lineamientos previstos en las normas técnicas ecológicas y en las disposiciones de las leyes locales; respecto de los plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, las autoridades competentes son la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Comercio y Fomento Industrial y la de Salud. Concluyendo, se puede afirmar que la verificación del cumplimiento de las disposiciones en relación a los residuos no considerados peligrosos, compete a las autoridades locales, por lo que el procedimiento o proceso ambiental que pueda sucederse, se ventilará ante una autoridad local.

3.4 ACTIVIDADES CONSIDERADAS COMO RIESGOSAS

La regulación de estas actividades son importantes a nuestro estudio, ya que en términos de lo previsto en la fracción I del art. 4 y en la fracción X del 5 de la LGEEPA, éstas son de interés de la Federación. Resultando competente para verificar su cumplimiento la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, esto en términos de lo previsto en el art. 27 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el cual indica:

Art. 27.- Corresponden a la Unidad de Verificación, las siguientes atribuciones:

[...]

IX. Verificar el cumplimiento de los programas aprobados para la prevención de accidentes en actividades riesgosas o en el manejo de materiales y residuos peligrosos.

Respecto del concepto de actividad riesgosa, no existe algún precepto que lo defina, sin embargo el art. 145 de la LGEEPA, otorga elementos para su conceptualización, al afirmar que son "[...] considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente [...]. Es quiere decir, que el carácter de peligrosidad de una actividad, esta fundado en la posibilidad de que en su realización, exista el riesgo de generar graves efectos a los ecosistemas o al ambiente.

Se prevé que a través de listados expedidos por la Secretaría de Gobernación y la Sedeso, previa opinión de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Salud,

Agricultura y Recursos Hidráulicos, y del Trabajo y Previsión Social, se den a conocer las actividades que tengan el carácter de peligrosas, de la misma manera se indica que, dichos listados deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

A la fecha existen dos listados, el primero de ellos fue expedido el 28 de marzo de 1992, y, según la autora Myriam González, este listado "[...] determina que se consideraron como actividades altamente riesgosas, el manejo de sustancias peligrosas en un volumen igual o superior a la cantidad de reporte".¹⁵

La cantidad de reporte, se refiere a la "Cantidad mínima de sustancias peligrosas en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transporte, las cuales de ser liberadas, sea por causas naturales o derivadas de la actividad del hombre, traería como consecuencia una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes".¹⁶

Respecto del segundo listado la misma autora opina: "[...] clasifica actividades altamente riesgosas en función del manejo de sustancias inflamables y explosivas".¹⁷ Este listado fue expedido el 04 de mayo de 1992 y en su artículo primero establece el fundamento a la afirmación de la autora, al señalar:

¹⁵ Myriam GONZALEZ VILLAMIL, "Marco legal del manejo de residuos peligrosos, de las actividades altamente riesgosas y de la contaminación generada por ruido" en Derecho Ambiental, coord. J. J.. González Márquez. México, UAM, 1994. 542 pp. Pág. 194.

¹⁶ Art. 2 del segundo listado de actividades altamente riesgosas.

¹⁷ M. GONZALEZ VILLAMIL, op. cit., pág. 194.

"Se expide el segundo listado de actividades altamente riesgosas que corresponde a aquellas en que se manejan sustancias inflamables y explosivas".

El listado en cuestión las cantidades de reporte de sustancias, con lo que se puede afirmar que las actividades altamente riesgosas, están determinadas por la peligrosidad de las sustancias que se manejen.

El art. 147 de la LGEEPA establece la obligación de observar las disposiciones contenidas en la misma, sus reglamentos, normas técnicas ecológicas de operación y seguridad, para todos aquellos que realicen estas actividades.

Entre estas obligaciones, se encuentra la necesidad de contar con equipos e instalaciones adecuadas a el tipo de peligrosidad, así como elaborar un programa para la prevención de accidentes el cual debe ser autorizado por la Sedeso, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Salud y la del trabajo y Previsión Social. Para el caso de que se realice la evaluación del impacto ambiental, se pueden dar estudios de riesgo, las cuales pueden contener medidas de seguridad, preventivas y correctivas, tendientes a evitar, mitigar, minimizar o controlar los efectos adversos al equilibrio ecológico en caso de un posible accidente.

Estas referencias a las actividades peligrosas, indica la LGEEPA, se regularán a través de la expedición del Reglamento respectivo, sin embargo, esto no a sucedido, por lo que la maestra Myriam González manifiesta: "[...] hasta que no se expida el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Actividades Altamente Riesgosas, ni el estudio de Riesgo ni el

Programa para la Prevención de Accidentes tienen el debido sustento jurídico, ya que los términos de ambos documentos están sujetos a la emisión de un reglamento específico".¹⁸

En la práctica, el programa para la Prevención de Accidentes, es evaluado por el Comité para el análisis y aprobación de los programas para la Prevención de Accidentes, el cual es un órgano intersecretarial, pero no obstante, el documento no subsana la deficiencia señalada.

Por último, ha quedado claro que la Unidad de Verificación, practica los actos de control respecto de la observancia de la normatividad ambiental respecto de éstas actividades altamente riesgosas. Razón por la cual, este rubro esta comprendido dentro de la verificación ambiental y que puede hacer surgir al proceso en estudio.

3.5 MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS

El artículo 150 de la LGEEPA, previene que la Sedeso, previa opinión de la Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Salud, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Gobernación, determinarán y publicarán los listados de materiales y residuos que sean considerados peligrosos.

El único listado existente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1988, siendo publicado de nueva cuenta el 04 de julio del mismo año, dentro de la fe de erratas, este listado solo se ocupa de los residuos que se determinan como peligrosos sin que se ocupe de los materiales peligrosos.

¹⁸ *Ibídem*, pág. 198.

El Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos, el cual fue expedido 25 de noviembre de 1988, también omiso respecto de los materiales peligrosos, lo que en palabras de Myriam González, ha llevado a "[...] serios problemas en el control de materiales peligrosos, los cuales a la fecha solo han sido regulados en cuanto a su transportación, o bien por la vía de actividades altamente riesgosas".¹⁹

Cuando habla de la transportación, se refiere al Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, que fue expedido el 07 de abril de 1993, en el cual se atribuye su aplicación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y toda vez que se ocupa de una sola actividad que es la transportación.

Por esta razón no puede ser aplicado en otras actividades, ya que en la mayoría de los casos, la peligrosidad de una sustancia esta en relación a los procesos a que se somete, ya que durante su transportación se encuentra, posiblemente en su estado natural, lo que reduce su peligrosidad.

Por otro lado, no puede darse el carácter de peligroso a un material apoyándose en los listados de las actividades altamente riesgosas, en virtud de que los mismos se fundamentan en disposiciones distintas, facultando a autoridades diferentes a coordinarse para su determinación. Sin embargo en la práctica, la verificación ambiental, se apoya en lo dispuesto por estos documentos, lo que trae como consecuencia, que los inspeccionados impugnen éstos actos.

¹⁹ *Ibíd*, pág. 162.

Por tales motivos, se examinará la normatividad exclusivamente de los residuos peligrosos, los cuales se definen dentro de la Norma Técnica Ecológica que los enuncia, de la siguiente forma:

Artículo 4.- Los residuos considerados como peligrosos son aquellos que presentan una o más de las siguientes características: corrosivas, tóxicas, reactivas, explosivas o inflamables.

Se debe dejar asentado que la obligación de determinar si los residuos son peligrosos, corresponde al generador, el cual para el efecto deberá ajustarse a lo previsto en las normas técnicas ecológicas respectivas.

El reglamento, por su parte, en su artículo segundo, indica que la Sedeso es la autoridad competente para aplicarlo, y su artículo 61, menciona que esta dependencia será la encargada de efectuar las medidas de control necesarias, para verificar el cumplimiento de la normatividad, por lo que se concluye que la Unidad de Verificación es competente para efectuar dichas funciones.

Respecto de los sujetos obligados a observar esta normatividad, se indica que son las personas físicas o morales, públicas o privadas que por motivo de sus actividades generen residuos peligrosos, así como las que los manejen, importen o exporten, o efectúen su disposición final. La maestra Myriam González indica a este respecto: "[...] la normatividad que analizamos en este apartado son las referentes a la generación, manejo y destino final de dichos residuos incluyendo la importación y la exportación".²⁰

Algunas obligaciones a cargo de las personas que ejecuten estas actividades son:

²⁰ *Ibíd*, pág. 161.

Respecto del generador de R.P.:

- 1.- Inscribirse en el registro de generadores de R.P.
- 2.- llevar una bitácora mensual de generación de R.P.
- 3.- Dar el manejo adecuado a sus R.P.
- 4.- Identificar a sus R.P. con los lineamientos previstos a cada caso.
- 5.- Envasar sus R.P. en recipientes adecuados acorde a las normas técnicas ecológicas.
- 6.- Manejar sus R.P. en forma separada cuando sean incompatibles.
- 7.- Almacenarlos en condiciones de seguridad y en áreas específicas.
- 8.- Darles el tratamiento que sea adecuado.
- 9.- Darles la disposición final que corresponda.
- 10.- Remitir a la Sedeso, un informe semestral del movimiento de sus R.P.
- 11.- El generador y las empresas transportistas, deberán presentar un reporte mensual relativo a la disposición final de los R.P.
- 12.- Se debe dar aviso de inmediato a la Sedeso, en casos de derramamientos, infiltración, descarga o vertido de los R.P.
- 13.- Se debe contar con el manifiesto de residuos peligrosos.

Respecto del transportista:

- a).- Contar con la autorización correspondiente de la Sedeso.
- b).- Presentar un informe semestral de R.P. recibidos.
- c).- Observar las disposiciones contenidas en el Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, que como se indicó, es competente para aplicarlo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Respecto de la disposición final:

El artículo 31 del Reglamento de la LGEEPA en materia de R.P. establece tres sistemas de disposición final, que son:

I.- Confinamientos controlados.

II.- Confinamientos en formaciones geológicas estables.

III.- Receptores agroquímicos, los cuales solo pueden contener residuos agroquímicos o sus envases.

Estos tipos de confinamientos, para su construcción y operación se deberán ajustar a lo previsto en las normas técnicas ecológicas que expida la Sedeso.

Respecto de la importación y exportación:

La LGEEPA, menciona entre lo más importante, lo siguiente:

Queda prohibida las autorizaciones de importación de residuos peligrosos, cuyo único objeto sea el darles una disposición final.

Queda prohibida la transportación aérea de residuos peligrosos sobre territorio nacional.

En cuanto al tránsito por el territorio nacional, éste solo se permitirá cuando el país a donde se dirigen, otorgue el consentimiento expreso de aceptarlos.

Para la importación y exportación de estos residuos, primeramente se debe estar a lo previsto en la Ley de Comercio Exterior.

3.6 ENERGIA NUCLEAR

La LGEEPA, regula de manera general la contaminación que puede generar la exploración, explotación y beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la

energía nuclear y la industria nuclear, es decir, todas las actividades relacionadas, indicando que éstas deben efectuarse de manera que eviten riesgos a la salud y se asegure la preservación del equilibrio ecológico.

Se indica, igualmente que se cuidará que se apliquen las normas sobre seguridad nuclear, radiológica y física de las instalaciones en donde se efectúen actividades relacionadas con la energía nuclear, correspondiéndole esta facultad a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, órgano perteneciente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, participando también la Secretaría de Salud cuando así corresponda.

Esta situación encuentra su fundamento en lo la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, la cual fue expedida el 04 de febrero de 1985. Esta ley regula la exploración, explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma. Contiene también, las disposiciones relativas a las medidas de control, las cuales realiza la Comisión citada y se exponen los actos que pueden surgir como resultado de las inspecciones, los que se desarrollarán, ante la misma autoridad, sin que por ello deje de ser materia jurídica ambiental. Finalmente se faculta a la Sedeso para efectuar la evaluación del impacto ambiental que corresponda.

3.7 RUIDO, VIBRACIONES, ENERGIA TERMICA Y LUMINICA, OLORES Y CONTAMINACION VISUAL

La LGEEPA contempla este tipo de contaminación, indicando que su regulación busca que no sean rebasados los niveles máximos permisibles de concentración en el ser humano, dichos niveles serán acordados por la Secretaría de Salud y la Sedeso, esta última expedirá las normas técnicas que señalen los límites, parámetros y, en general, todos los lineamientos que deberán observar los generadores de este tipo de contaminación.

La LGEEPA, respecto de la autoridad encargada de aplicar las disposiciones relativas a este rubro, en la fracc. XX de su artículo 5, indica que es de interés de la Federación la prevención y control de la emisión de éstos contaminantes cuando se trate de zonas o fuentes emisoras de jurisdicción federal que rebasen los niveles máximos permisibles, por lo que se debe entender que la Sedeso, es competente, respecto de los casos de jurisdicción federal y las autoridades locales en los demás casos.

A más de seis años de haber entrado en vigor la LGEEPA, no se han promulgado reglamento alguno a este respecto, así como tampoco normas técnicas ecológicas, por lo cual esta materia carece de fundamento para la realización de medidas de control.

Sin embargo, se debe establecer la gran relación que existe entre los efectos de esta contaminación y la salud del ser humano, por lo que la Secretaría de Salud tiene gran injerencia en la materia. Por ello es la encargada de determinar los valores de concentración máxima permisible. También es necesario mencionar que las leyes locales contemplan este

tipo de contaminación, dentro de su esfera de competencia, pero su eficacia se ve afectada, ya que su aplicación esta supeditada a la expedición de la normas técnicas ecológicas mencionadas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo, se hicieron notar los elementos que influyen para diferenciar a la materia jurídica ecológica de la materia jurídica ambiental, ya que su uso indistinto que ha llevado a confundir a las autoridades que las aplican, así como a la población en general.

Se constató que la materia jurídica ecológica esta relacionada con lo referente a los elementos naturales, sean renovables y no renovables y a su aprovechamiento racional; por lo que regula medidas tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico, como son las modalidades a la propiedad y la regulación en el aprovechamiento de los recursos naturales con el objeto de proteger zonas y áreas naturales o bien, a la flora y fauna silvestres o acuáticas.

Las disposiciones a cada una de estas situaciones debe ser observada, por lo que con el ánimo de verificar su cumplimiento se efectúan visitas de inspección que realizan distintas autoridades, federales, estatales o municipales. Estas visitas en determinado momento podrán originar procesos en materia jurídica ecológica.

Quedó claro que la materia jurídica ambiental esta relacionada con la protección al ambiente, lo que se traduce en la prevención y control de la contaminación al suelo, a la atmósfera y a el agua, por lo cual, cuando se genere contaminación o bien, se manejen residuos o materiales peligrosos o determinadas actividades se conviertan en un peligro potencial de generación de contaminación para el suelo, el agua o la atmósfera, deberán apegarse a lo previsto por la normatividad específica, la cual tiene como objeto, reducir, controlar o evitar estos tipos de contaminación.

El cumplimiento a dicha normatividad será objeto de la verificación ambiental, la que en el caso que se estudia, realiza la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Y dependiendo de los resultados de la visita, podrán surgir elementos suficientes para que se desarrolle un proceso ambiental, el cual se desarrolla ante la misma autoridad, según se constatará más adelante.

CAPITULO TERCERO

LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

SUMARIO

1. Consideraciones preliminares. 2. Bases constitucionales de la normatividad ambiental. 3. Autoridad competente para conocer del proceso ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 3.1 La autoridad dentro de la Administración Pública Federal. 3.2 Análisis del Reglamento Interior de la Dependencia competente en el proceso ambiental. 4. Organización y funcionamiento interno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 5. Concepto de órgano desconcentrado. 6. Consideraciones finales.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En el presente capítulo, se hace un análisis amplio de la legislación que regula la protección, preservación y restauración del ambiente para lo cual se enuncian las bases constitucionales. Estos preceptos constitucionales, como se indico, son la base para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección el Ambiente, la cual se examinará con el objeto de determinar que autoridad es competente para aplicar la legislación en materia del proceso que nos ocupa.

Esta autoridad será analizada dentro del contexto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determinando sus características. Se estudiara su reglamentación interna con la finalidad de concretizar que órgano de la misma, efectúa el proceso, así como la verificación ambiental. De este órgano también se efectuará un estudio analítico, tomando como base el documento jurídico que regula su organización y

funcionamiento interno, para que así se este en posibilidades de ubicar perfectamente, que área o unidad , es competente para conocer del proceso ambiental. Finalmente se recurrirá a la doctrina para saber la conceptualización que otorga de este tipo de órganos.

2. BASES CONSTITUCIONALES DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL

Como se indico anteriormente, diversos preceptos constitucionales, enuncian de manera directa e indirectamente la protección al ambiente; entre estos preceptos se destacan los que a continuación se indican y se analizan, haciéndose de antemano la aclaración de que el orden en que se enuncian no precisa algún grado de importancia, sólo se dan en el orden progresivo en que son precisados en nuestra carta máxima.

Artículo 4.- "[...] *Toda persona tiene derecho a la protección de la salud*". Lo que de manera indirecta da pauta a la obligación del Estado para implementar los instrumentos o elementos suficientes, para otorgar ese beneficio a toda persona, y si el objeto de controlar la contaminación es evitar daños a la salud o bien prevenir desequilibrios ecológicos, esto último que invariablemente conlleva a lo primero, se observa claramente que la protección al ambiente es un medio de garantizar el derecho a la protección de la salud.

Artículo 25.- "[...] *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*". Como se aprecia, el Estado tomará en cuenta la variable ambiental para el desarrollo económico, ya que si

bien éste se impulsará y apoyará, será tomando en cuenta al interés público y el uso adecuado de los recursos productivos, tratando de que no se lesione el medio ambiente y sí por el contrario, éste se conserve. Destaca el hecho de que considere a la protección y conservación del ambiente, como un asunto de interés público. Y se debe aclarar que si bien habla sólo de empresas pertenecientes a los sectores social y privado, en diversas normas se contempla al sector público también, el cual debe supeditarse al acatamiento de estas directrices, esta situación como se recordará, ya fue estudiada.

Artículo 27.- "[...] 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 latifundios; para disponer, en los términos de 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 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".

Este artículo en su primera parte, prevé que la nación tendrá en todo momento el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para su conservación. Para lo cual se dictarán las medidas necesarias para planear y ordenar los asentamientos humanos, previendo todas las necesidades y consecuencias posibles, esto tendiente a preservar y restaurar el equilibrio ecológico. El ordenamiento y planeación se hará en centros de población rural y urbana, ya establecidos o que se traten de establecer. Respecto de el ámbito rural, se indica que las actividades económicas, así como la explotación de los ejidos, se organizarán de tal forma que se evite la destrucción de los elementos naturales.

Es de hacerse notar que este artículo no indica de manera directa la protección al ambiente, pero siendo la preservación y restauración del equilibrio ecológico, conceptos amplios, los cuales comprenden el aprovechamiento de los elementos naturales, es indudable que de manera indirecta se alude a la protección al ambiente, la cual es necesaria para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Quizá la nota más importante de este artículo lo constituya el hecho de que esta regulación estará dictada, atendiendo al interés público y lo que trae como consecuencia que sea considerada como una garantía social.

Artículo 73.- *"El congreso tiene facultad:"*

XVI.-" Para dictar leyes sobre [...] salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de

Estádo, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país;"

[...]

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".*

El artículo 73 constitucional, en su fracción XVI, sección 4a, establece un mecanismo para prevenir y combatir la contaminación ambiental, que es a través de campañas; sin embargo, sólo se refiere a las medidas que el Consejo de Salubridad General haya puesto en vigor en esta campaña, señalando que estas medidas deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan. Así, la función del Congreso se reduce solamente a aprobar tales medidas, lo que obviamente les otorga el carácter federal. Veamos ahora otra fracción de este mismo artículo.

"XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Esta fracción enuncia que el Congreso es competente para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, que se traduce como una coordinación entre los tres niveles de gobierno,

determinando sus respectivas competencias, respecto de los asentamientos humanos, los cuales como ya quedó asentado, se deberán ordenar y planear sea que se trate de centros poblacionales existentes o que se pretenden establecer, también el regular las actividades económicas de las poblaciones rurales y el aprovechamiento de los recursos naturales. Debiéndose considerar al legislar en cada uno de estos aspectos, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, que como se indicó, comprende la protección del ambiente.

"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". Esta fracción es de enorme importancia debido a que en ella, se establece la facultad del congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en materia de protección al ambiente y en la preservación y conservación del equilibrio ecológico. Esta concurrencia no es otra cosa que una coordinación entre estos tres niveles de gobierno y también una determinación de competencias, como más adelante se observará.

En esta fracción se fundamentó la expedición de la LGEEPA, la cual regula el proceso materia del presente trabajo. Esta ley es en realidad es una legislación federal, así lo señalan los autores José Juan González y Miguel Angel Cancino, al comentar: "En primer lugar, conviene destacar que esta norma reafirma la tesis en el sentido de que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una Ley

Federal sobre Ambiente y Ecología".¹ Llegan a esta conclusión respecto del análisis del artículo segundo transitorio de la Ley citada.

La fracción del artículo constitucional que se analiza, es la que emplea, por vez primera, los vocablos restauración y conservación del equilibrio ecológico, así como protección al ambiente, lo que da la pauta para determinar que son distintos conceptos pero que están íntimamente ligados.

Se concluye así, el análisis de los preceptos constitucionales que se considera, están más relacionados con la protección al ambiente, sea directa o indirectamente. Ahora se entrará al estudio de la LGEEPA, con la finalidad de determinar a las autoridades competentes, para aplicar la normatividad ambiental en el ámbito federal.

¹ José Juan GONZALEZ MARQUEZ y Miguel Angel CANCINO AGUILAR, "La distribución de Competencias en Materia Ambiental" en Derecho Ambiental. Coord. J. J. González Marquéz. México, UAM, 1994. 542 pp. Pág. 62.

3. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER
DEL PROCESO AMBIENTAL DE CARACTER FEDERAL

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como ha quedado asentado, es la ley "marco" de la materia jurídica ecológica y materia jurídica ambiental, como lo confirma el maestro José Juan González al indicar: "[...] la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no es el único cuerpo normativo de rango federal que regula la protección ecológica. Se trata de un ordenamiento de carácter globalizador [...] porque establece un principio rector en torno al cual gira todo el derecho ambiental [...]".²

Respecto de la autoridad competente para aplicar esta Ley, veamos qué dicen diversos preceptos en relación a esto:

Artículo tercero.- *"Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

[...]

XXIX. Secretaria: La Secretaria de Desarrollo Social; y"

Esta afirmación es importante en virtud de que en artículos posteriores, al establecerse atribuciones, se alude sólo a la "Secretaría", por lo que se deberá estar a lo señalado en este precepto.

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

² José Juan GONZALEZ MARQUEZ, "El estado actual del Derecho Ambiental Mexicano" en Derecho Ambiental. Coord. J. J. González Marquéz. México, UAM, 1994. 542 pp. Pág. 16.

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

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

Este artículo contempla la división de competencias de las atribuciones que tiene el Estado en materia de protección al ambiente, entre otras, indicando que será federal, cuando se trate de asuntos que tengan alcance general en la nación o bien, cuando sean de interés a la Federación, y aquellos casos que no caigan en estos supuestos, se considera que competen a los Estados y Municipios, los cuales ejercerán estas atribuciones, en forma exclusiva o coordinada con la Federación. Esto presupone que la Federación podrá también conocer de asuntos que originalmente no estaban contemplados dentro de la competencia federal.

Artículo quinto.- *"Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:"*

Este precepto enumera los asuntos que deben considerarse de competencia federal, por caer en los supuesto enunciados en el artículo anterior. Se citan los que tienen relación directa con la protección del ambiente y que son objeto del proceso que se estudia.

[...]

"IV. 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;"

[...]

"X. La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente;"

[...]

"XIV. La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;"

[...]

"XX. La prevención y el control de la emisión de contaminantes, en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico y al ambiente; y"

"XXI. Los demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación."

Artículo octavo.- "Corresponde a la Secretaría:"

Este artículo consagra las atribuciones de la Sedeso en los asuntos que son de competencia federal, dicha dependencia de la Administración Pública Federal ejercerá estas atribuciones, cuando no estén expresamente conferidas a otras autoridades. Dentro de las enumeradas en este precepto, destacan por su relación con la protección al ambiente, las siguientes:

[...]

"II. Aplicar, en la esfera de su competencia, esta Ley, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia;"

Esta fracción resulta importantísima, ya que indica que esta dependencia es la encargada de aplicar la normatividad ambiental que regula la LGEEPA, sus Reglamentos, y las Normas Técnicas Ecológicas. Igualmente vigilará el cumplimiento de esta normatividad. De lo anterior se puede concluir, que si el proceso ambiental es consecuencia de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, y este proceso se encuentra regulado por la Ley citada, la Sedeso será la autoridad ante la cual se ventile este proceso, siempre y cuando el caso concreto esté comprendido dentro de su esfera de competencia, y no esté expresamente conferido a otra dependencia.

[...]

"XX. Las demás que conforme a ésta u otras leyes o disposiciones reglamentarias le correspondan".

Esta fracción presupone que la dependencia pueda conocer de asuntos que no caigan en las hipótesis señaladas para la competencia federal, por lo que deja abierta la posibilidad para que su competencia pueda ser ampliada, sea por disposiciones especiales que se señalen en la Ley de la materia o en alguna otra disposición.

Un ejemplo de esta ampliación de competencia lo constituye lo previsto en el artículo noveno, apartado A. fracción I de la LGEEPA, el que otorga facultades a esta dependencia para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera en el Distrito Federal que sea generada por fuentes fijas, que funcionen como giros industriales.

Una vez determinada la autoridad federal facultada para aplicar y vigilar el cumplimiento de la LGEEPA, y que conocerá del proceso ambiental, examinarla para conocer sus características, así como sus

atribuciones en la materia, lo cual hace necesario un análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.1 LA AUTORIDAD DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reglamentaria de el artículo 90 de nuestra Constitución, que en su primer párrafo indica: *"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"*.

Esta situación es precisada en el artículo primero de la Ley que se analiza, señalándose que la Administración Pública Federal es centralizada o paraestatal, comprendiendo la primera de ellas, a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos.

El artículo segundo dispone que el Ejecutivo Federal para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de sus negocios administrativos, contará con dependencias de la administración pública centralizada llamadas Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.

De lo anterior podemos concluir que las Secretarías de Estado son dependencias de la administración pública federal centralizada, misma que tiene como objeto el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos del orden administrativo del Poder Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 10, se indica que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, por lo que no

existirá preeminencia alguna, es decir, que ninguno de ellos gozará de privilegios.

El artículo 14 menciona que las Secretarías de Estado contarán con un titular, que se denomina Secretario de Estado, el cual, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará de los funcionarios necesarios y los que se determinen dentro del Reglamento Interior de la dependencia o por otras disposiciones legales.

El artículo 16 señala que corresponde originalmente a los Secretarios de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero que podrán delegar algunas de estas funciones, excepto aquellas que por disposición de ley o del Reglamento Interior deban ser ejercidas exclusivamente por los titulares.

El artículo 17 indica que, con la finalidad de darle eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de las dependencias, éstas contarán con órganos desconcentrados, los cuales estarán subordinados jerárquicamente a dichas dependencias, teniendo facultades específicas, como la definición de su competencia por materia y por territorio, en apego a lo dispuesto por la normatividad del caso concreto.

En el artículo 26 se indican las dependencias con que contará el Poder Ejecutivo de la Unión, entre ellas se nombra a la Sedeso, la cual fue creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, sustituyendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El artículo 32 se dispone:

"A la Secretaría de Desarrollo Social Corresponde el despacho de los siguientes asuntos:"

Y procede a enumerar dichos asuntos, entre los que destacan:

"I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología".

La fracción citada es importante ya que destaca la participación de la dependencia dentro de la política general ecológica, que abarca los aspectos de formularla, conducirla y evaluarla.

"XIV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección del ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales".

En esta fracción se faculta a la dependencia para promover y apoyar mecanismos de financiamiento en la protección al ambiente, contando con el apoyo de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales, así como con las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

"XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;"

Esta fracción sólo aporta la posible coordinación de los sectores social y privado y de los gobiernos estatales y municipales en la construcción

de obras tendientes a la protección del ambiente, actividad que la dependencia promoverá.

"XXIII. Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;"

En esta fracción se faculta a la Secretaría para promover el ordenamiento ecológico, en coordinación de los tres niveles de gobierno y sectores de la sociedad. Este ordenamiento ecológico, como se verá más adelante es parte de la política ecológica, la que es regulada dentro de la LGEEPA.

"XXIV. Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias;"

Esta fracción, se relaciona más directamente, con la protección del ambiente al establecer que la Secretaría deberá coordinarse con otras dependencias competentes para efectuar la política del saneamiento ambiental.

"XXV. Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;"

Respecto del establecimiento de normas y criterios tendientes a preservar y restaurar la calidad del ambiente, una vez establecidas

éstas, forman parte de la normatividad ambiental, volviéndose obligatorias.

Resulta interesante que esta dependencia esté facultada para expedir las normas técnicas ecológicas y determinar los criterios ecológicos, lo cual deberá hacer en forma coordinada con otras dependencias en los casos específicos que se señale la ley.

"XXVII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables;"

Esta fracción, es quizá la más importante en relación al proceso que se analiza, ya que establece que, cuando no corresponda a otra dependencia la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, esta deberá ser efectuada por la Sedeso, en coordinación con los tres niveles de gobierno. Se indica que esta vigilancia tiene por objeto la protección, defensa y restauración del ambiente.

Se establece que esta vigilancia se realizará a través de órganos que sean competentes, por lo que se hace necesario establecer mecanismos, instancias y procedimientos, en apego a la normatividad aplicable, en el caso concreto, se refiere a la LGEEPA, sus reglamentos, etc. Indudablemente, esta fracción es la base del proceso ambiental que se examina. Otro punto que debe destacarse es el referido a que la vigilancia es el objetivo y el medio lo constituye la inspección, acto

efectuado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y que puede dar lugar al proceso.

"XXXI. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;"

Esta fracción, aporta un elemento nuevo que es el impacto ambiental, entendido éste como el estudio de la modificación del ambiente ocasionada por la actividad del hombre. Esta evaluación anticipada a la realización de proyectos de desarrollo, de cualquiera de los tres sectores, está relacionada con la protección ambiental, ya que dentro de la evaluación se señalarán los posibles efectos nocivos al ambiente y al equilibrio ecológico, lo que llevaría a la modificación de estos proyectos o incluso a la no realización de los mismos.

"XXXIII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".

En esta fracción se deja abierta la posibilidad de aumentar los asuntos que pueda despachar la Sedeso, los cuales pueden ser señalados dentro de leyes o reglamentos específicos. Con lo anterior, se concluye el análisis de las atribuciones de la Sedeso en materia ambiental y que están previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ahora se realizará un examen del Reglamento Interior de esta dependencia, para ubicar con precisión la unidad administrativa que en forma directa conoce del proceso ambiental.

3.2 ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA

COMPETENTE EN EL PROCESO AMBIENTAL

El Reglamento Interior de la Sedeso fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de junio de 1992.

En su artículo primero se indica que esta Secretaría, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que se le encomiendan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en otras leyes o también aquellas que se le confieran a través de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En el artículo segundo se indican los servidores públicos y las unidades administrativas con las cuales contará para el despacho de los asuntos de su competencia. Bajo el rubro de órganos desconcentrados, se señala entre otros, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se menciona que estos órganos llamados Unidades Administrativas desconcentradas, estarán integrados por un titular, directores generales, coordinadores, directores de área, subdirectores jefes de unidad, de departamento y de oficina, y demás servidores públicos que sean señalados en los manuales de organización respectivos y otras disposiciones jurídicas aplicables, mismos que podrán variar según las necesidades para efectuar el despacho de las funciones que se les asignen.

En el artículo siguiente se indica que las actividades de la Sedeso se sujetarán a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, poniendo énfasis en el logro de las metas previstas en los programas a su cargo. Este señalamiento resulta interesante debido a el Plan Nacional de Desarrollo tiene un apartado importante respecto de

la materia que nos ocupa, en el que se enuncia la necesidad de tomar en consideración a la variable ambiental en el Desarrollo Económico.

Se puntualiza que el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, es el segundo en su especie que incluye un apartado sobre Ecológica y Ambiente.

El artículo cuarto es la base de la delegación de facultades conferidas al Secretario del ramo. Esta delegación se hace a través de acuerdos, los cuales deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El siguiente artículo, enumera las facultades del Secretario no delegables, llamando la atención la señalada con el numeral V, que se refiere al refrendo que debe realizar a los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República en asuntos de competencia de la Secretaría, para así dotarlos de plena validez.

También llama la atención lo previsto en la fracción VII, en la que se indica que el Secretario se encargará de aprobar y ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de las disposiciones jurídicas que regulen la organización y funcionamiento interno de los órganos desconcentrados de la Dependencia. Motivo por el cual las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento interno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fueron publicadas en apego a lo prescrito en esta fracción.

La fracción VIII indica que la organización y funcionamiento de la Secretaría la aprobará su titular, el cual adscribirá orgánicamente las Direcciones Generales y la Unidades Administrativas, sean centrales o desconcentradas.

En el artículo sexto se establecen las facultades de los Subsecretarios, resultando interesante la señalada con el numeral XIV, que indica que éstos servidores públicos, propondrán en el ámbito de sus atribuciones, los lineamientos y normas conforme a las cuales los órganos desconcentrados desarrollarán los programas aprobados por el Secretario. En su artículo 16, se contemplan las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, llamando la atención la número I, la cual menciona que esta Dirección representa legalmente a las Unidades Administrativas de la Secretaría en los procedimientos judiciales en los que se requiera su intervención.

La fracción segunda indica que esta Dirección asesorará jurídicamente a las Unidades Administrativas, sistematizando y difundiendo los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas en las que se norme su funcionamiento. Estas dos fracciones resultan importantes al tema que se estudia, en virtud de que de ellas se desprende el nexo existente de esta Dirección con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En la fracción XIV, se faculta a esta dirección para compilar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, resoluciones y tesis jurisprudenciales de los tribunales, así como otras disposiciones jurídicas relacionadas con la competencia de la Secretaría y también para registrar todos los instrumentos normativos que expidan las Unidades Administrativas.

Las facultades conferidas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, resultan de gran importancia en el proceso ambiental, toda vez que esta Dirección, marca las directrices de la Unidad Jurídica de la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, situación que se desprende de lo previsto en la fracción II del artículo 28 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El artículo 34 del Reglamento Interior que se analiza, se ocupa de los órganos desconcentrados, enumerándolos, entre los cuales se menciona a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Estos órganos, se indica, contarán con un titular, teniendo una denominación precisa en cada caso.

El artículo 35, establece que estos órganos regularán su organización y funcionamiento de conformidad con el instrumento jurídico de creación que al efecto se expida o con las disposiciones legales aplicables, lo que al objeto de nuestro estudio, se traduce en el acuerdo anteriormente citado.

En el artículo 38, se precisan las atribuciones del órgano desconcentrado denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre las cuales destacan:

"I. Vigilar cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables".

Esta fracción es de suma importancia en virtud de que prevé dos situaciones, la primera referente a la acción de vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, la que deberá efectuar la Procuraduría, cuando no corresponda a otra autoridad, es decir, que este órgano administrativo tiene la exclusividad de la función y la excepción es que otra autoridad realice esta función. La segunda situación prevista, faculta para que sea la misma Procuraduría la que establezca los procedimientos, instancias y mecanismos que procuren lograr el objeto de la normatividad ambiental, apegándose a lo previsto por las disposiciones jurídicas aplicables, esta situación comprende al proceso ambiental, que es precisamente la materia de este trabajo.

"III. Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos;"

Esta fracción enuncia formas de instar la función de la Procuraduría, siendo a través de la denuncia y de la queja de probables incumplimientos de la legislación ecológica, las cuales deberán ser atendidas y canalizadas conforme a lo conducente para el caso concreto, estas formas de instar pueden ser efectuadas por la ciudadanía o por los sectores público, social o privado.

"IV. Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente;"

Esta fracción es la base para que la Procuraduría actúe en representación de los intereses de la población en los asuntos de protección y defensa del ambiente.

"VI. Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental; así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones".

Esta fracción faculta a la Procuraduría para expedir resoluciones tendientes a controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como para comprobar su cumplimiento, dándoles el seguimiento correspondiente.

"X. Inspeccionar, en coordinación con la autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente".

Esta fracción enuncia la forma de realizar la facultad prevista en la fracción I de este mismo artículo, que se refiere a la vigilancia, la cual se efectuará a través de la inspección, y que tiene como objeto el comprobar el cumplimiento y aplicación de la normatividad ambiental.

"XI. Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables".

Esta fracción faculta a la Procuraduría para aplicar las medidas de seguridad y para imponer sanciones, ambas se darán a conocer a través de resoluciones, las que en criterio propio serán, la primera interlocutoria y la segunda definitiva. Esto se podrá evidenciar en el capítulo cuarto de este trabajo.

"XIV. Resolver los recursos administrativos que le competan".

Esta fracción es la base para que la Procuraduría sea la que conozca del proceso ambiental en su segunda instancia, y que se efectuará, como se podrá ver más adelante, ante una Unidad Administrativa distinta a la que lo ventiló en su primera instancia.

Esto concluye el análisis del Reglamento Interior de la Sedeso, el cual estuvo dirigido a conocer la fundamentación sobre la cual, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sustenta su facultad para efectuar la verificación ambiental y conocer del proceso que pudiera surgir como consecuencia de posibles irregularidades respecto del cumplimiento de la normatividad ambiental, esto en apego a lo previsto en la LGEEPA.

Ahora se examinará la conformación de esta Procuraduría y para ello se estará a lo señalado en el Acuerdo que regula su organización y funcionamiento interno, dicho examen tiene como objetivo ubicar las unidades que participan directamente en el proceso ambiental.

3.3 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

El documento legal que rige la organización y el funcionamiento interno de esta Procuraduría, prevé además a otro órgano desconcentrado que es el Instituto Nacional de Ecología, por lo que este documento se denominó: Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, siendo aprobado por el Secretario de Desarrollo Social, en apego a las atribuciones conferidas en los

artículos cuarto y quinto fracción VII del Reglamento Interior de la Dependencia, siguiendo los lineamientos previstos en los artículos 34 a 39 del mismo ordenamiento.

Algunos preceptos de este Acuerdo que resultan importantes a nuestro estudio, por lo que se analizan:

Artículo 17.-"Para el ejercicio de las atribuciones que le determinan el artículo 38 del Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, la Procuraduría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

I. Procurador;

II. Subprocuraduría de Participación Social y Quejas;

III. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;

IV. Subprocuraduría de Verificación Normativa;

V. Unidades:

a) De Participación Social;

b) De Quejas;

c) De Planeación de Auditoría Ambiental;

d) De Operación;

e) De Programación y Apoyo Técnico;

f) De Verificación;

g) Jurídica, y

h) De Administración.

VI. Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.

Las unidades señaladas en la fracción V de este artículo, incisos a) y b) estarán adscritas a la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas; las mencionadas en los incisos c) y d) a la Subprocuraduría de

Auditoria Ambiental; las citadas en los incisos e) y f) a la Subprocuraduría de Verificación Normativa; y las referidas en los incisos g) y h) directamente al Procurador".

Como se observa este precepto indica los servidores públicos y unidades administrativas con que contará la Procuraduría, siendo éstos: Un procurador, tres subprocuradores y siete unidades, se hace la mención que existirán delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas.

Este mismo artículo indica que la Unidad de Verificación se adscribe a la Subprocuraduría de Verificación Ambiental y la Unidad Jurídica, directamente al Procurador.

Artículo 18.- "Al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador".

Este precepto estipula que al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, el cual tendrá las facultades genéricas que se detallan en el artículo siguiente, destacándose las siguientes:

Artículo 19.- "Corresponden a los Subprocuradores, las siguientes facultades genéricas:

I. Representar los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente;

XV. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en asuntos de su competencia;

XVI. Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos en materia ambiental;"

Como se aprecia este artículo muestra como los subprocuradores, actúan como representantes de la población en asuntos relacionados con la protección al ambiente.

Artículo 20.- "Al frente de cada una de las Unidades de la Procuraduría Habrá un jefe de Unidad".

Estos servidores públicos tendrán las funciones genéricas previstas en el artículo siguiente, entre las que destacan:

Artículo 21.- "Corresponden a los Jefes de Unidad de la Procuraduría, las siguientes funciones genéricas:

III. Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo;

VII. Suscribir documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean señalados por delegación o les corresponda por suplencia;

XII. Acordar con su superior inmediato, la resolución de los asuntos que se tramiten en el área de su competencia;

XVIII. Ordenar y firmar los acuerdos de trámite, transmitir las resoluciones o acuerdos de las autoridades superiores y autorizar las que emitan en ejercicio de sus facultades;"

Estas fracciones muestran la existencia de una organización con jerarquías y competencias, las cuales son similares a las existentes en el ámbito judicial.

En el artículo 27, se establecen las atribuciones de la Unidad de Verificación de las que se desprende que ante ella se efectúa el proceso ambiental de carácter federal, en caso de existir un litigio respecto de el cumplimiento de la normatividad ambiental. Por este motivo se

transcriben las fracciones que se encuentran directamente relacionadas al proceso ambiental, e inmediatamente, se hace un breve comentario.

Artículo 27.- "Corresponde a la Unidad de Verificación, las siguientes atribuciones:

I.- Ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la protección, defensa y restauración del ambiente;"

Se hace evidente que esta Unidad es la facultada para ordenar y efectuar las acciones de inspección cuyo objetivo es el comprobar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

"II.- Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente;"

Aquí se manifiesta que las funciones de vigilancia con objeto de comprobar el cumplimiento de la normatividad ambiental, son exclusivas de esta Unidad, salvo cuando corresponda a otra autoridad. Es necesario dejar asentado que las funciones de vigilancia e inspección son distintas, aunque se encuentren íntimamente ligadas, ya que la función de vigilancia es de mayor amplitud que la de inspección, por lo que se podría afirmar que el objetivo de la vigilancia se puede lograr entre otras formas, a través de la inspección.

"III.- Determinar las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables, e imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que sean competencia de la Secretaría;"

Esta fracción otorga a esta Unidad el carácter de autoridad al facultársele para determinar las infracciones a la legislación ambiental. Es necesario indicar que los hechos u omisiones que se observen en el desarrollo de la diligencia de inspección, son considerados primeramente, como posibles incumplimientos a la normatividad, y de ser confirmados durante el proceso ambiental adquieren el carácter de infracciones. Por otro lado, se debe dejar muy claro que esta fracción otorga atribuciones a esta Unidad de Verificación, para que ella, como tal, imponga las medidas de seguridad que sean competencia de la Sedeso, como lo son las previstas en el artículo 170 de la LGEEPA. Esto no debe ser entendido como una delegación al personal adscrito a esta Unidad, el cual en apego a lo previsto con el artículo 33 del Acuerdo que se analiza, se encuentra facultado para efectuar tales medidas, no debiéndose confundirse los vocablos imponer y efectuar, ya que el autorizado para imponerlas lo es la Unidad de Verificación y quien podrá aplicarlas, será el personal a ella adscrito.

"IV.- Preparar los proyectos de resoluciones o recomendaciones para los particulares o las autoridades competentes, para la debida aplicación de la normatividad ambiental;"

Esta fracción esta íntimamente ligada con lo previsto en la fracción XII del artículo 21 del acuerdo que se analiza, en el cual se indica que los Jefes de Unidad deberán acordar con sus superiores inmediatos, la resolución de los asuntos que se tramiten en el área de su competencia y, como se comentó, esta Unidad de Verificación está adscrita a la Subprocuraduría de Verificación Normativa, por lo que la fracción en

estudio al hablar de preparar proyectos de resolución, presupone que este se deberá acordar con la Subprocuraduría señalada, para que, una vez realizado esto, se dicte la resolución correspondiente.

"VIII.- Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos materia de quejas y denuncias; y"

Como se dejó asentando al analizar al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se dijo que la Procuraduría tiene la obligación de recibir, investigar y atender las quejas y denuncias de la ciudadanía y de cualquiera de los tres sectores, por presumible incumplimiento a la normatividad ambiental. Así esta fracción le otorga facultades a la Unidad de Verificación para efectuar acciones de inspección para verificar los hechos motivo de las quejas o denuncias.

"IX.- Verificar el cumplimiento de los programas aprobados para la prevención de accidentes en actividades riesgosas o en el manejo de materiales y residuos peligrosos".

Esta fracción faculta a esta Unidad para realizar la verificación del cumplimiento de las disposiciones señaladas en los planes y programas que se hayan aprobado en las actividades altamente riesgosas y en el manejo de materiales y residuos peligrosos. Se debe señalar que estas actividades, materiales y residuos, adquieren el calificativo de peligrosos, a través de un procedimiento intersecretarial, previsto en la LGEEPA, los cuales se dan a conocer publicándose como listados en el Diario Oficial de la Federación, situación que ya fue analizada.

En el artículo 28 de este acuerdo se detallan las atribuciones de la Unidad Jurídica, misma que representa legalmente al procurador y a las Unidades Administrativas de la Procuraduría en los procedimientos

judiciales y administrativos, en los que se requiera su intervención. Ahí mismo se hace referencia a lo ya comentado, respecto a que esta Unidad actuará bajo las directrices que determine la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dependencia.

En su fracción XIII, este artículo indica que dicha Unidad se encargará de sustanciar los procedimientos administrativos y, en general, todos los recursos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos cuya aplicación corresponda a la Procuraduría y, en su caso, proponer o emitir la resolución que proceda; con lo cual se establece que esta Unidad es la competente, como sucede en la práctica, para conocer del recurso de inconformidad previsto en la LGEEPA; el cual se puede interponer contra las resoluciones dictadas por la Unidad de Verificación en el proceso ambiental de primera instancia.

En este acuerdo se señala que la Procuraduría tendrá Delegaciones en cada una de las Entidades Federativas, lo que viene a significar una delegación territorial. Dichas Delegaciones tendrán un funcionamiento similar al de la Procuraduría.

Por último en el artículo 33 de este acuerdo se indica:

"Los auditores, peritos e inspectores de la Procuraduría y sus Delegaciones, estarán facultados para realizar auditorías ambientales, visitas de inspección y peritajes, y para aplicar las medidas de seguridad que se consideren necesarias, en términos de lo dispuesto por las disposiciones jurídicas aplicables en materia ecológica y ambiental".

Como se comentó, en la práctica sucede que el oficio de comisión que ordena a los inspectores a realizar una visita de inspección para

verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, regularmente, contiene este precepto, entre otros más, lo que origina que los inspectores decreten medidas de seguridad al momento del desahogo de la diligencia. Sin embargo, como ya se comentó, atendiendo lo previsto en la LGEEPA, la Sedeso, es la autoridad competente para decretar estas medidas (art. 170), dicha facultad es delegada a la Procuraduría y, según lo asentado, corresponde a la Unidad De Verificación el decretarlas.

Esto no significa que el personal de dicha Unidad pueda constituirse en la Unidad misma, por este motivo se debe entender que una vez realizado el análisis de lo asentado en el acta de inspección, la Unidad de Verificación, tomando en cuenta todos los elementos de que dispone, puede o no imponer alguna o algunas de las medidas de seguridad, para lo cual habrá de encomendar su ejecución a personal facultado para ello, y según lo previsto en el artículo 33 del acuerdo que se está analizando, pueden ser los inspectores, entre otros. Situación totalmente distinta a como se da en la práctica.

Con lo manifestado, se concluye el análisis de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en atención a lo previsto en el documento jurídico que regula su organización y funcionamiento interno.

Se acudirá ahora a la doctrina, para saber el concepto de órgano desconcentrado, que como se asentó, es el carácter que posee la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con ello podrá aplicarse la comprensión de esta autoridad.

4. CONCEPTO DE ORGANO DESCONCENTRADO

Como se asentó, la Administración Pública Federal puede ser centralizada o paraestatal, según lo previsto en el artículo 90 Constitucional, y Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se indicó también que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos constituyen la Administración Pública Centralizada.

En el artículo 17 de la Ley Orgánica citada, se indica que para una eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos encomendados a las Secretarías de Estado, éstas contarán con órganos administrativos desconcentrados, los cuales les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas y un ámbito territorial definido para cada caso en concreto.

Esto hace necesario que se acuda a la doctrina para conocer el concepto de los órganos desconcentrados, así, en el Diccionario Jurídico Mexicano, el maestro Alfonso Nava Negrete indica que la desconcentración "Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar el poder central":³

Como se aprecia, este autor, aunque no entra al estudio de cómo se da la desconcentración, entiende que los órganos desconcentrados son parte de la administración pública centralizada, y señala lo que para él son los objetivos de su creación; a saber, un acercamiento con el interesado y

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. 2a. ed., México, Porrúa, 1988. 3274 pp. Pág. 1090.

lo que considero más significativo, un descongestionamiento del poder central, el cual es necesario para hacer más especializada y por ende más pronta y expedita a la función desconcentrada.

El maestro Vallado Miguel, al tratar el tema, comienza por señalar "Las estructuras normativas referentes a la organización de la Administración Pública, en un estado de derecho (sic), nos permite señalar dos grandes soluciones, con las variantes que el Estado puede adoptar al manifestar su voluntad, éstas son: el régimen de centralización y el régimen de descentralización".⁴ Continúa comentando que en el primero, los órganos que lo conforman están jerarquizados dentro de un sistema de supra y subordinación, se trata de un sistema piramidal, existiendo un poder de mando y otro de obediencia, con lo cual existe un vínculo entre el órgano mayor con el órgano de menor categoría.

Señala que en el régimen descentralizado implica un relajamiento de la relación jerárquica, motivo por el cual estos organismos poseen autonomía técnica, la cual, indica, también poseen los órganos desconcentrados. Sin embargo la nota distintiva la constituye la autonomía orgánica, que significa la decisión de actuar sin ajustarse a las normas que privan en la relación jerárquica. Más adelante afirma que algunos órganos desconcentrados poseen autonomía técnica "[...] dentro de la forma centralizada de la Administración, cabe otro mecanismo de distribución de tareas en que, como una variante que determina a sus componentes con algunos elementos diferentes sin que por ello deje de pertenecer a la primera, sin que se separe de la relación jerárquica, sus órganos poseen una autonomía técnica que le permite actuar con

⁴ Fausto Enrique, VALLADO MIGUEL, Principios Generales de Administración Tributaria. México, edit. Pac, 1986. 123 pp. Pág. 38.

independencia casi absoluta. Me estoy refiriendo a la desconcentración administrativa, que consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión [...]"⁵ Este concepto, aclara, trata de una delegación de facultades, pero guardando siempre una relación jerárquica, es decir, dependencia del superior jerárquico; y aunque se cuente con el poder de decisión, también es cierto que debe guardarse un respeto al poder de mando.

Tratando de establecer el porqué de la desconcentración, este autor, manifiesta que cuando el poder de decisión y el poder de mando se acumulan en uno o en unos cuantos órganos superiores, se da la concentración administrativa, lo que trae como consecuencia una inadecuada distribución del trabajo y con ello un ineficaz funcionamiento de la Administración Pública.

Coincide con el maestro Nava Negrete, al afirmar que al estar distribuidas las diferentes potestades de la administración centralizada, en órganos distintos y de diferentes niveles, el funcionamiento de la Administración Pública, se hará más ágil y expedito.

Sin embargo, menciona, que no se debe incurrir en el extremo de dispersar o delegar excesivamente el poder de mando y decisión, pues podría caerse en la anarquía y consecuentemente en la carencia de unidad, por lo que debe buscarse el equilibrio. Más adelante otorga el concepto de relación jerárquica de la siguiente manera: "[...] es el vínculo de dependencia entre órganos centralizados, que obligan al

⁵ *Ibíd*em, pág. 39.

inferior a obedecer las órdenes e instrucciones legítimas o con apariencia de tales del superior y faculta a éste para expedirlas".⁶

Con lo anterior se hace clara el concepto de esta relación; finalmente comenta: "[...] podría decirse que la centralización administrativa es la coordinación jerarquizada de los órganos del Poder Ejecutivo que actúan al amparo de la personalidad jurídica del Estado".⁷ Indica que se requiere de agilidad y uniformidad en la administración desconcentrada para que ésta pueda operar eficazmente.

El maestro Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano, indica que la desconcentración responde y está dentro de la administración centralizada, y comenta que la desconcentración puede darse en la Administración Federal, Local o Municipal. Por cuanto a las diferencias entre desconcentración y descentralización, afirma que en la primera los órganos guardan una relación jerárquica del poder central, en tanto que la segunda se sitúa fuera de esta relación. Indica así mismo que: "Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos".⁸ Posteriormente aclara que la delegación de funciones del poder central no constituye siempre una desconcentración, ya que tal delegación si bien en ocasiones puede dar lugar a un órgano desconcentrado, también es cierto que no siempre ocurre así, por lo que no deben confundirse estos conceptos.

Afirma que la desconcentración también se da en distintas formas, sea directamente por ley, por reglamento, por decreto general; o, a través

⁶ Ibid., pág. 41

⁷ Ibid.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. cit., pág. 1091.

de una delegación administrativa de facultades contenidas en un acuerdo general o individual. Así, entendida la desconcentración como una forma de distribución de competencias, de los ejemplos citados, el primer sería de competencia directa y en el segundo, de indirecta o derivada. Finaliza comentando "No cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplee para lograrla."⁹ Así concluye el estudio de la conceptualización que hacen los juristas, respecto de los órganos desconcentrados.

⁹ *Iden.*

5. CONSIDERACIONES FINALES

De lo mencionado en el presente capítulo, se puede concluir que la protección al ambiente está contemplada dentro de preceptos Constitucionales, los cuales facultan al Congreso de la Unión para expedir Leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, respecto de esta materia.

En apego a esta facultad se expidió la LGEEPA, la cual es considerada una ley "marco", la que se hace referencia a la competencia de los tres niveles de gobierno, pero que en realidad plantea la competencia federal, por lo que ha sido denominada la Legislación Federal en Materia Ambiental. Esta competencia en principio está definida por la importancia de los asuntos, siendo los de alcance general en la nación o bien, de interés para la Federación, competencia federal.

La protección al ambiente será federal, cuando se trate de zonas de jurisdicción federal o sea consecuencia de actividades que se hayan determinado como altamente riesgosas, entre otras tantas, mismas que se especifican tanto en la LGEEPA, como en otras disposiciones jurídicas.

La LGEEPA, faculta a la Sedeso para que sancione las infracciones a la misma y a otras disposiciones jurídicas aplicables. Por tal motivo, esta Dependencia efectúa funciones de inspección para verificar el cumplimiento de tales normas. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula atribuciones a la Sedeso, en materia de protección al ambiente, especificándose la coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno, con el objeto de alcanzar sus fines.

Dentro del Reglamento Interior de esta Dependencia se crea un órgano desconcentrado encargado de efectuar la verificación ambiental y ante el cual se desarrolla el proceso, consecuencia de la verificación, por el conflicto que surja, respecto del incumplimiento de la normatividad ambiental. Este órgano se denomina Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Dicho órgano cuenta con plena autonomía técnica y operativa, según se indica en los considerandos del Acuerdo que regula su organización y funcionamiento interno. Lo que significa que su actuación se aparta de las normas que privan en las relaciones jerárquicas de la administración centralizada.

Este documento se denomina "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", el cual se ocupa de dos órganos desconcentrados de la Sedeso, se debe aclarar que la Procuraduría posee características técnico operativas (funciones de control y atención a las demandas de la población), en tanto que el Instituto, posee facultades técnico normativas. Por ello, ante la Procuraduría se desarrolla el proceso que nos interesa. Este Acuerdo indica que la Procuraduría cuenta con tres Subprocuradurías que son :

I.- Subprocuraduría de Participación Social y Quejas, a la que se encuentran adscritas las Unidades de Participación Social y la de Quejas.

II.- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, en ésta se encuentran adscritas las Unidades de Planeación y Auditoría Ambiental y la de Operación.

III.- Subprocuraduría de Verificación Normativa, teniendo adscritas a las Unidades de Programación y Apoyo Técnico y la de Verificación Normativa. La Unidad de Administración y la Jurídica están adscritas directamente al Procurador Federal.

Del análisis del Acuerdo mencionado, se advierte que la Unidad de Verificación es la encargada de efectuar visitas de inspección, que tienen como objeto el verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental. De estas visitas se levantará acta, en la cual se asentarán circunstanciadamente los hechos u omisiones que se presenten en el momento de la diligencia. Si de lo asentado se pueden presumir posibles incumplimientos a la normatividad puede surgir un conflicto de intereses, por tanto, el particular ocurrirá a proceso para desvirtuar lo asentado, ofreciendo pruebas y alegatos. También se corroboró que esta autoridad actúa en representación de los intereses la población, por lo cual busca que se sancionen los posibles incumplimientos, actuando en este momento como parte en el proceso.

Se constató que esta autoridad (Unidad de Verificación) está facultada para emitir resoluciones en estos procesos, lo que significa que también desempeña la función de "juez" dentro de la relación procesal, evidenciándose el doble rol que asume en el proceso ambiental.

Estas resoluciones, se observó, pueden ser impugnadas a través del recurso de inconformidad previsto en la LGEEPA, siendo la Unidad Jurídica de esta Procuraduría, la autoridad competente para conocer de él.

CAPITULO CUARTO
EL PROCESO AMBIENTAL ANTE LA PROCURADURIA
FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

SUMARIO

1.- Consideraciones preliminares. 2.- Formalidades de la verificación ambiental. 2.1.- El artículo 162. 2.2.- El oficio de comisión. 2.3.- Comentario. 2.4.- El artículo 163. 2.5.- La persona que atiende la visita. 2.6.- El artículo 164. 2.7.- El artículo 165. 2.8.- El artículo 166. 3.- Instauración del proceso ambiental. 3.1.- El artículo 167. 4.- El periodo probatorio. 4.1.- El artículo 168. 5.- La resolución de primera instancia en el proceso ambiental. 5.1.- El artículo 169. 5.2.- Las sanciones administrativas. 5.3.- El artículo 171. 5.4.- El artículo 172. 5.5.- El artículo 175. 6.- Requisitos formales y substanciales de la resolución de primera instancia del proceso ambiental. 7.- Criterios para la imposición de las sanciones. 7.1.- El artículo 173.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En el presente apartado se determinará como surge el proceso ambiental; al respecto es necesario recordar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no es la única autoridad que realiza funciones de inspección y vigilancia en materia ambiental, ya que autoridades estatales o municipales, así como otras Dependencias, también pueden efectuarlas dentro de su ámbito de competencia. Se debe dejar claro que, la Procuraduría no sólo efectúa las funciones señaladas, toda vez que sus atribuciones rebasan y con mucho a éstas, pero en razón del tema que se estudia, éstas son las más importantes.

Para iniciar, se cita a la maestra Gasca González, la cual indica respecto de la Procuraduría lo siguiente: "[...] como órgano de la

autoridad tiene facultades de decisión y de ejecución y sus actos afectan la esfera jurídica de las personas físicas o morales, privadas o públicas, imponiendo a éstas sus determinaciones".¹ De lo anterior se desprende que al afectar la esfera jurídica de los particulares, los actos que ejecuta esta autoridad deben apegarse a lo previsto en la normatividad respectiva, razón por la cual se analizarán, comparando lo previsto por las normas respectivas y la forma en que se efectúan en la práctica.

De conformidad con lo señalado en la fracción XVII, del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Sedeso corresponde:

"Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en términos de las leyes aplicables".

Con la finalidad de ejercer esta atribución, fue creada la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como un órgano desconcentrado. El cual, en apego a lo previsto en el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene entre otras atribuciones, las siguientes:

I.- Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el

¹ Soledad GASCA GONZALEZ, "El ejercicio de los actos de autoridad en materia ambiental" en Derecho Ambiental. Coord. J. J. González Márquez. México, UAM, 1994. 542 págs. Pág. 384.

cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones aplicables;

X.- Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente;

XI.- Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Lo anterior evidencia el carácter de autoridad que ostenta la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. También se aprecia que está facultada para efectuar funciones de control para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, cuando a ella le corresponda. Destacan las facultades con que cuenta para establecer los mecanismos, instancias y procedimientos para el logro de sus objetivos, así como, para aplicar medidas de seguridad e imponer sanciones.

Los aspectos comentados, se encuentran regulados en el Título Sexto, capítulos I, II, III y IV, de la LGEEPA.

Respecto de la inspección, la maestra Gasca González indica: "[...] es un mecanismo eminentemente correctivo, indispensable para tutelar de manera apropiada el equilibrio ecológico y la protección al ambiente [...] también tiene naturaleza preventiva en la medida de que inhibe conductas sancionadas por la legislación".²

² *Ibidem*, pág. 386.

Esta actividad la realiza la Procuraduría en asuntos de competencia federal, de ellos se destacan los indicados en los artículos 4 y 5 de la LGEEPA, los cuales pueden resumirse en aquellos que son de interés de la Federación.

Se debe asentar que, éstas funciones no son practicadas exclusivamente por la Procuraduría, ya que también otras Dependencias de la Administración Pública Federal pueden ser competentes, acorde a lo señalado en las disposiciones o leyes específicas, pero no debe olvidarse que el proceso que interesa es aquel que se desarrolla ante la Procuraduría y que se apega a lo previsto en la LGEEPA. El cual, en opinión de la maestra Gasca González, es "[...] el procedimiento rector en materia ambiental".³

Quedó indicado que la Unidad de Verificación de ésta Procuraduría, es la autoridad que resuelve el proceso ambiental en primera instancia. Dicha Unidad también realiza las funciones de control que a nuestro estudio interesan, esto de conformidad con señalado en la fracción I del artículo 27 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el cual indica:

*"Corresponde a la Unidad de Verificación, las siguientes atribuciones:
Ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la protección, defensa y restauración del ambiente."*

Se debe indicar que la verificación ambiental, así como el proceso que pudiera surgir de la misma, pueden ser efectuados por las Delegaciones

³ *Idid*, pág. 388.

Estatales de la Procuraduría dentro en sus respectivas competencias, pero los actos que los conforman deberán apegarse a los lineamientos de la LGEEPA.

Establecida la competencia de la Unidad de Verificación para efectuar los actos jurídicos que conforman la verificación ambiental, así como para conocer del proceso consecuencia de ésta, se examinarán cada uno de ellos. Para el efecto se hace un análisis de cada uno de los artículos de la LGEEPA que regulan estos actos.

FORMALIDADES DE LA VERIFICACION AMBIENTAL

Para iniciar el estudio de la función de inspección se debe comprender el alcance de lo previsto en el:

ARTICULO 162

"Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite como tal, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta".

Respecto de la competencia, ya se precisó el ámbito que posee la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Sin embargo, en la práctica se llega a caer en el error de efectuar este tipo de visitas a personas que no están comprendidas dentro de su ámbito de competencia, lo que ocasiona en primer término molestias a estas personas, y en segundo lugar, representa tiempo perdido de los servidores públicos, el cual pudo ser empleado de manera correcta, buscando con ello alcanzar los objetivos de la verificación ambiental. Lo anterior en virtud de que, en la mayoría de las ocasiones, la incompetencia es decretada una vez transcurrido todo el proceso, o en posteriores instancias.

Este mismo artículo presume la existencia de otros medios distintos a la inspección, por los cuales se puede verificar el cumplimiento de la ley en análisis, los cuales son, entre otros, aquellos actos de los particulares, realizados con el afán de cumplir una obligación. Ejemplos de estos actos son los informes que deben rendir los particulares,

respecto de los residuos peligrosos, o sobre la evaluación de las emisiones contaminantes.

Por otro lado, este artículo indica que las acciones de inspección pueden efectuarse por otra autoridad distinta a la Procuraduría, situación ésta que se infiere de lo que se señala en el artículo que se analiza y que se enuncia en los siguientes términos: "Las autoridades competentes [...]". Lo que no deja dudas a este respecto.

Procede ahora analizar lo referente a que el personal que efectúe la visita debe estar debidamente facultado para ello. Esta afirmación presume la existencia de dos elementos:

- a).- El oficio de Comisión.
- b).- El documento que identifique al personal.

EL OFICIO DE COMISION

A este respecto la maestra Gasca González manifiesta: "En el oficio de comisión se materializa el acto de autoridad con que da inicio el procedimiento administrativo [...] debe reunir los requisitos jurídicos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución [...]"⁴ De esta afirmación se aprecia que la visita de inspección se debe amparar en la existencia de un oficio de comisión, el cual, para su creación, requiere de un procedimiento. La afirmación de esta autora no debe ser considerada en el sentido de que el oficio de comisión marque el inicio del proceso ambiental como tal, toda vez que es posible que durante la diligencia no se aprecien hechos u omisiones que presuman infracción, es

⁴ *Ibid*, pág. 391.

decir que no exista anomalía alguna, situación que traerá como consecuencia que no surja el proceso ambiental.

Se debe entender que el oficio de comisión es un requisito para efectuar la visita de inspección, el cual debe ajustarse a lo previsto en el artículo 16 Constitucional, lo que significa que deberá estar fundado, motivado y expedido por autoridad competente.

A este respecto el maestro Artemio Roque nos indica: "El artículo 16 constitucional consagra la obligación de toda autoridad de ajustar sus actuaciones a las disposiciones legales aplicables; en particular, dispone los principios a las que se debe sujetar la autoridad en toda visita domiciliaria".⁵ Indica posteriormente los requisitos que debe contener el oficio de comisión, señalando que:

a).- La orden debe ser por escrito y contendrá por lo menos los siguientes elementos:

I.- El lugar que deba inspeccionarse, debiéndose precisar y delimitar perfectamente.

II.- Deberá contener los límites a los que deba apegarse la diligencia, esto en relación al objeto de la visita, con la finalidad de evitar actos arbitrarios o injustos, por parte del personal comisionado.

III.- Deberá indicar la obligación de levantar una acta, en la cual se asienten los hechos u omisiones que se presenten en el momento del desahogo de la diligencia.

IV.- Se indicará que la visita se efectuará en presencia de dos testigos que propondrá el visitado, y en su negativa por el personal comisionado.

⁵ Artemio ROQUE ALVAREZ, "Medios de defensa de los particulares ante la verificación ambiental" en Derecho Ambiental. Coord. J. J. González Márquez. México, UAM, 1994. 542 págs. Pág. 429.

Estos son los elementos que el autor indica deben aparecer dentro del oficio de comisión, sin embargo, en opinión personal, se considera que es necesario que aparezcan también señalados el o los nombres del personal comisionado, para que una vez que se proceda a la identificación de éstos, los nombres que aparezcan en sus identificaciones coincidan con los que obren en el oficio.

Veamos a hora lo referente a la motivación y fundamentación. Respecto de la fundamentación, el oficio de comisión, en apego a lo estipulado por el artículo 16 constitucional, deberá contener los preceptos de las leyes aplicables al caso concreto, refiriéndose a la competencia de la autoridad ordenadora y a aquellos que aluden a las inspecciones, y que facultan a la autoridad a efectuarlas, así mismo se deberá citar aquellos que serán materia de la verificación, incluyéndose el artículo 16 constitucional comentado.

Respecto de la motivación, esta puede traducirse en los razonamientos efectuados para aplicar una hipótesis general a un caso concreto, esto ha sido señalado por la Jurisprudencia en los siguientes términos:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE .- La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación de caso concreto a la hipótesis legal".

Con lo comentado respecto de la motivación y fundamentación, se deja entendido que éstas garantías deberán ser observadas por la Unidad de Verificación, así como por la Delegaciones Estatales de la Procuraduría, por lo que deberán ser observadas en sus oficinas de comisión.

Con lo anterior, se considera, ha quedado agotado el estudio de los requisitos que debe contener el oficio de comisión.

Por otro lado se debe dejar establecido que, en opinión personal, la finalidad de las acciones de inspección es de verificar el cumplimiento de la LGEEPA, en virtud de lo estipulado en la parte final del párrafo primero del citado artículo 162.

Pasemos ahora a la parte de este artículo que indica que, el personal que pretenda efectuar la inspección señalada en el oficio de comisión, debe estar provisto del documento que lo faculte para efectuar estos actos. Lo anterior esta relacionado con lo previsto en el artículo 163 del mismo ordenamiento, el cual enuncia la obligación de los inspectores para identificarse.

Como se dijo, en el acta se debe asentar en forma circunstanciada todos los hechos y omisiones que se presenten durante el desahogo de la diligencia, quedando comprendido, dentro de éstos hechos, la forma en que los servidores públicos comprueban estar facultados para efectuar la diligencia, por ello, se deberá asentar el documento con el cual acreditan esta situación, señalando todos los datos que sirvan para dejar establecido perfectamente de que documento se trata. La maestra Gasca González manifiesta que los datos mínimos que deben aparecer en el acta respecto del documento con el que se acredita la facultad para ejecutar una orden de inspección, son:

a). Nombre del funcionario que expide el documento, hacer constar si presenta su firma, fundamento que le faculta para expedir el documento, y el cargo que ostenta dentro de la Unidad Administrativa de que se trate.

b). Nombre, firma, puesto o cargo, fotografía y demás datos que permitan la plena identificación del inspector comisionado.

c). La fecha de expedición del documento y su vigencia cuando éste sea por tiempo determinado.

Se debe hacer hincapié en la necesidad de que el acta contenga los datos arriba citados, con la finalidad de que ésta llegue a tener plenos efectos jurídicos.

2.3 COMENTARIO

De lo señalado respecto del oficio de comisión y de la identificación de los inspectores, se considera que estos servidores públicos posiblemente tenga los conocimientos técnicos suficientes para presumir posibles incumplimientos a la normatividad, pero que no están plenamente capacitados para considerar los alcances jurídicos de los actos que ejecutan, de tal suerte que en ocasiones no cumplen con los requisitos señalados para efectuar la visita de inspección, lo que trae consecuencias tales como el efectuar la visita en lugar distinto al señalado, ampliar el objeto de la inspección, practicárselas a personas distintas a la previstas, esto quizá debido a su afán de proteger al ambiente. Por lo que los inspeccionados se encuentran en posibilidades de restar valor al acta, con ello, no son alcanzados los fines para los que fue creada la verificación ambiental.

ARTICULO 163

"El personal autorizado, al iniciar la inspección se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección".

Otras consideraciones que se encuentran previstas en este artículo, señalan que el personal autorizado, al iniciar la diligencia se identificará, como ya se detalló, y mostrará el oficio de comisión debiendo entregar copia del mismo a la persona que atienda la visita, a la cual requerirá para que designe a dos testigos, apercibiéndola que en caso de negativa, serán designados por el propio inspector, sin que este hecho invalide los efectos del acta, siempre y cuando esta situación se describa en el cuerpo del acta.

Respecto de la entrega del oficio, ésta, en la práctica, se realiza entregando copia autógrafa del documento, lo que viene a significar la notificación para la realización de la diligencia de inspección, sin embargo este artículo indica que será con la persona con quien se entienda la visita, es decir, que no enuncia la necesidad de alguna persona en especial. De esta persona se asentará el nombre, el puesto o cargo que tenga dentro de la empresa visitada, se le solicitará alguna identificación, detallándose la misma de igual forma a lo previsto a la identificación de los inspectores.

Por lo que respecta a la solicitud de designación de testigos, y la función de estos, sin importar por quien sean designados, su objeto se reduce a dar una mayor transparencia al desarrollo de la diligencia, y

con ello, según la maestra Gasca González, un supuesto de mayor legalidad.

Sin embargo lo que sucede en la práctica, es que sin importar quien los designe, no siempre están presentes durante el desarrollo de la diligencia e incluso se puede dar la situación de que no estén presentes al momento de estampar su firma, es decir, al cierre del acta, por lo cual se da una sustitución de testigos. La misma ley prevé en su artículo 164, que si alguno o ambos se niegan a firmar, esta situación no afectará la validez del acta, cuando esta situación se plasme dentro del acta lo que viene a demostrar la poca importancia de estos sujetos. Por esta razón, se considera, quienes efectúan de esta forma su encargo de testigo, dejan de serlo, toda vez que no les constan los hechos u omisiones que en forma circunstanciada se detallan en el acta.

En la práctica, a los testigos se les identifica, solicitándoles su nombre, puesto o cargo que tengan en la empresa visitada, su domicilio y alguna identificación, la cual se detalla en el acta.

2.5 LA PERSONA QUE ATIENDE LA VISITA

Se analiza aquí la parte del artículo 163, que señala "[...] con la persona quien entienda la diligencia [...]" lo que presupone que la visita no requiere que sea entendida con alguna persona determinada.

Por tal motivo los inspectores, al constituirse en el domicilio señalado en el oficio de comisión, deberán cerciorarse de que éste es el domicilio de la persona a visitar, debiendo coincidir, el domicilio y el nombre de la persona que ocupe el predio con el descrito en el oficio. Una vez que se les atienda, solicitarán la presencia del representante

legal de la empresa, o en caso de no estar éste, del encargado del establecimiento.

Para el caso de que los atienda el primero de los citados, le solicitarán el documento legal en que conste su cargo, así como una identificación con fotografía, documentos que deberán ser circunstanciados dentro del acta.

Para el caso de que no se encuentre el representante legal, la visita se entenderá con el encargado del establecimiento, y para el caso de que tampoco éste se encuentre, se entenderá con la persona que los atienda. En cualquiera de estos supuestos, se les solicitará indiquen el puesto o cargo que desempeñen dentro de la empresa visitada, solicitándoles una identificación con fotografía, asentándose los datos necesarios dentro del acta.

Como se puede apreciar, estas circunstancias se presentan en virtud de que la LGEEPA no establece la necesidad de entender la diligencia con alguna persona en especial, indicando solamente que la diligencia se iniciará con la identificación de los inspectores ante la persona que los atienda.

A este respecto, la maestra Gasca González cita la jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VI, número 64, de abril de 1985, la cual en su página 30 indica:

ACTAS DE INSPECCION.- PARA SU LEGALIDAD NO ES NECESARIO QUE LA DILIGENCIA SE ENTIENDA CON EL VISITADO O SU REPRESENTANTE LEGAL. El artículo 16 Constitucional no exige que la visitas de inspección practicadas para comprobar el cumplimiento de disposiciones administrativas se entiendan directamente con el visitado o su

representante legal, por lo que si al presentarse los inspectores para el desahogo de la diligencia no está presente aquél, puede llevarse a cabo con quien se encuentre en el domicilio". (403)

Señala así mismo una ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el amparo 21/78 promovido por Los Vascos, S. A.: el 05 de abril de 1978, resuelto por unanimidad, el cual en su contenido, menciona la facultad de entender la diligencia con otra persona distinta al representante legal, cuando éste no se encuentre, debido a que en materia de control de la contaminación existe un interés público directo, indicándose así:

"VISITAS ADMINISTRATIVAS.- SE PUEDE ENTENDER CON EL ENCARGADO DEL LUGAR.- INTERÉS PUBLICO DIRECTO.- Tratándose de visitas administrativas tendientes a controlar precios o a controlar la contaminación ambiental o alguna cosa semejante, o que se este actuando con miras al interés público directo de un grupo o clase social, no es menester que las visitas se entiendan directamente con el representante legal de la empresa, ni que se le deje citatorio para fecha y hora determinadas, sino que, para que las visitas puedan ser eficaces para su finalidad, deben poder ser aún sorpresivas, y el interés directo colectivo que hay en esto pesa más que el interés individual del visitado, al contrario de otros casos en que solo va de por medio en la visita, un interés directo de las autoridades (que solo indirectamente puede traducirse al interés de un grupo o clase social). A más de que en estas visitas, el artículo 16 Constitucional no dice que se tenga que entender con el directamente afectado con la visita, ni con su representante legal, sino con el ocupante del lugar. Luego, si la visita se entiende con quien se ostentó

como encargado del lugar donde se efectuó, ello es bastante, a menos que se alegue y demuestre que es falso que ese alguien se ostentó así, o que ese alguien resulta totalmente ajeno a la negociación, etcétera, pero sin que baste la afirmación ambigua de que en el acta no aparezca demostrado que era representante legal o encargado".

Esta ejecutoria, indica que no es menester entender la visita con el representante legal, pudiéndose entender con el encargado, sin embargo no comprende la hipótesis de que ambos sujetos no se encuentren, por lo que se considera, no es extensible para que la atienda cualquier otra persona distinta.

Además, indica que la no necesaria presencia del representante legal, obedece a que el objeto de la visita es un interés público directo, el controlar la contaminación. A este respecto se debe manifestar que el realizar una verificación ambiental, tiene como objeto comprobar el cumplimiento de la normatividad ambiental, lo que no implica necesariamente un control de la contaminación, pudiéndose dar una situación en la cual, en el desarrollo de la visita no se observen actos u omisiones que presuman una posible infracción a la normatividad ambiental, o que existiendo éstos, no sean suficientes para decretar una medida de seguridad y sólo sería materia de un proceso ambiental, el cual vendría a otorgar la corrección adecuada, misma que puede decretarse o volverse obligatoria, después de transcurrido bastante tiempo.

Por lo anterior, se considera que la estimación para la no necesaria presencia del representante legal esgrimida en esa ejecutoria, no es suficiente en su razonamiento, amén de que contempla una hipótesis

distinta a la planteada para la realización de la visitas de inspección, la cual como ya se indicó, su objeto lo constituye la verificación de la normatividad ambiental, y no el control de la contaminación, pues este objeto es bastante amplio y se logra a través de distintos modos.

2.6 ARTICULO 164

"En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren presentado durante la diligencia.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se atendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se atendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio".

Este precepto fundamenta el levantamiento del acta, en la cual como se indicó, se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se presenten durante el desahogo de la diligencia. A este respecto es necesario que se asiente el día y la hora así como el lugar donde se actúa, tanto de inicio como de conclusión de la visita, de no ser posible concluirla el mismo día de su inicio, se debe hacer mención de este hecho y su motivo, cerrándose el acta de manera parcial, indicándose, el día y hora para su continuación, ya que de no hacerlo así, el acta perderá efectos jurídicos.

Por otro lado, si la diligencia se inició en horas hábiles y concluye en horas inhábiles, no será necesario que se habiliten las horas, lo anterior en apego a lo prescrito en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. Excepción hecha de cuando la diligencia se inicie en horas inhábiles, para lo cual si deberán ser

habilitadas. Las horas hábiles según el Código señalado comprenden de las ocho a las diecinueve horas. (artículo 281)

Este mismo artículo señala la obligación de los inspectores para brindarle la oportunidad, a la persona que atiende la visita, para que manifieste lo que a su derecho convenga, manifestación que se señala, deberá estar relacionada con los hechos asentados en el acta. A este respecto la maestra Gasca González manifiesta que es "[...] con el fin de respetarle al visitado la garantía de audiencia a que tiene derecho[...]"⁶ Por su parte el autor Roque Alvarez indica "En el procedimiento de inspección en materia ambiental y con el objeto de respetar la garantía de audiencia del sujeto pasivo [...] al término de la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se atendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga [...]"⁷. Sin embargo este mismo autor se contradice al indicar, que la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, exige que se debe seguir un juicio o procedimiento determinado para que una persona pueda ser privada de sus derechos, sean personales o patrimoniales, en donde tenga la posibilidad de defenderse y respecto de esto último asevera: "Entendemos a la defensa como la facultad que tiene una persona de alegar en su favor, así como ofrecer o rendir pruebas que comprueben sus argumentos".⁸

A nuestro modo de ver esta oportunidad de manifestación de lo que a su derecho convenga, no constituye siempre, dentro del procedimiento de inspección, la garantía constitucional prevista en el citado artículo.

⁶ S. GASCA GONZALEZ, *op. cit.*, pág. 403

⁷ A. ROQUE ALVAREZ, *op. cit.*, pág. 436.

⁸ *Ibidem*, pág. 435

Toda vez de que si la visita se entendió con una persona que no sea el representante legal o el encargado del establecimiento, es obvio que no podrá hacer uso adecuado de este derecho, lo que en determinado momento, incluso, podría ser contrario a los intereses del visitado, en razón a lo que se manifieste.

Ahora bien, estando en este supuesto, jamás se podrá ofrecer prueba alguna respecto de los hechos, por ignorar su existencia, para entender esto, supongamos que se le solicite la exhibición de algún documento que la empresa la debió tramitar, es posible que ignore si éste ha sido tramitado o no, lo que será factor para la aplicación de alguna medida de seguridad o en su caso para presumir una posible infracción a la normatividad.

Por otro lado, esta garantía si se respeta durante la tramitación del proceso, ya que se cuenta con un término de diez días hábiles para ofrecer pruebas y alegar, sin embargo es necesario establecer que al momento de la notificación de este plazo, existe la posibilidad de que se decreten en la misma resolución, medidas de urgente aplicación, si del análisis previo del acta se considera que son necesarias, las cuales, sin lugar a dudas, estarán determinadas por el uso o no del derecho de manifestar lo que convenga, otorgado durante la diligencia de inspección. Concluyéndose que bajo este supuesto no es aceptable considerar que se respete en este procedimiento de inspección, la garantía a que se ha hecho referencia.

Por otro lado, la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga, deberá ser circunstanciada dentro del acta, manifestándose si hace o no uso del derecho.

Este artículo finalmente dispone que concluida el acta, ésta deberá ser firmada por los que en ella intervinieron, habiéndose ya analizado las posibles situaciones que este acto pueda originar. Este mismo artículo, indica que se deberá dejar copia del acta al interesado. Más adelante se dice que en caso de que la persona que atiende la visita se niegue a firmar el acta y/o a recibir copia de la misma para el interesado, se deberá circunstanciar el hecho dentro del acta, lo cual servirá para que no se afecte su validez y valor probatorio.

Se debe aclarar que se ha estado hablando de dos personas distintas: la persona que atiende la visita y el interesado, sin embargo en ocasiones se puede tratar de una misma persona. Por ejemplo puede darse el caso que encontrándose el representante legal, autorice a una persona de su confianza para que atienda la visita, sea por su conocimiento técnico o puesto desempeñado dentro de la empresa, y se puede concluir que ambos deberán firmar el acta. Otro supuesto sería cuando la persona que atiende la visita no esta facultada para ello, desconociendo la situación de la empresa, por tal motivo no se le puede dar el carácter de interesado, y la copia del acta que se le deja es con la finalidad de que se la entregue al interesado, sea el dueño o representante legal.

2.7 ARTICULO 165

"La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de los relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta

reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial".

Este artículo contiene la obligación a cargo de la persona que atiende la diligencia, para permitir el acceso al lugar o lugares a inspeccionar acorde a lo previsto en el oficio de comisión; así como la obligación de proporcionar la información que conduzca a comprobar la observancia a la normatividad ambiental, a excepción de la relacionada con la propiedad industrial.

Estos aspectos se traducen en dos formas distintas de corroborar el cumplimiento de la normatividad ambiental; a través de la apreciación visual del lugar, y por la información proporcionada por la persona que atiende la visita.

Respecto de la primera se infiere que los inspectores están suficientemente capacitados para determinar posibles infracciones a la normatividad de la sola apreciación visual, lo que deja abierta la posibilidad de desvirtuar estas apreciaciones.

En relación a la información solicitada, si la persona que atiende la visita desconoce esta información, crea en el ánimo de los inspectores, elementos suficientes para determinar posibles infracciones, lo que acarrea que se lesionen los derechos de las personas inspeccionadas, toda vez puede ocasionar que se determinen medidas de seguridad, las cuales, no se decretarían de otorgarse la información precisa, y que consecuentemente durante la secuela procesal, hará que tales medidas carezcan de fundamento, con el perjuicio ocasionado la visitado, restando efectos a el acta de inspección.

Por último, se debe indicar que la información proporcionada, debe ser mantenida en absoluta reserva, a solicitud del interesado, excepción hecha de requerimiento judicial.

2.8 ARTICULO 166

"La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar".

Este artículo otorga a la autoridad, atribuciones para solicitar el auxilio de la fuerza pública, y con ello lograr el desahogo de la diligencia, en caso de que alguna o algunas personas se opongan o bien obstaculicen su desarrollo, pudiéndose incluso imponer sanciones adecuadas a el caso concreto

Es de hacerse notar que, solicitar el auxilio de la fuerza pública es una facultad potestativa de la autoridad competente, por lo que puede o no ser efectuado. La LGEEPA instituye a la Comisión Nacional de Ecología, y que es considerado como órgano coordinador (art. 12), el cual sería el órgano encargado de solicitar este auxilio, sin embargo en la práctica, éste órgano no ha sido creado, ocasionando que los objetivos de la verificación ambiental sean mermados.

3. INSTAURACION DEL PROCESO AMBIENTAL

3.1 ARTICULO 167

"Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando el requerimiento y para que, dentro del término de diez días hábiles a partir de que surta efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, en relación con el acta de inspección, y ofrezca pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten".

En su parte inicial, este artículo consagra la obligación de los inspectores de entregar el acta de inspección a la autoridad ordenadora, lo que en la práctica ocurre a través de la leyenda insertada en el oficio de comisión que reza "Una vez practicada la visita de inspección de referencia, se servirá (n) usted (es) rendir el informe de la comisión, dentro de las veinticuatro horas siguientes, anexando el acta levantada para los efectos correspondientes". El término de veinticuatro horas sirve para sancionar al funcionario público que no acate las órdenes de sus superiores.

Una vez recibida el acta de inspección, se presume que la ordenadora realiza un análisis previo, el cual servirá para determinar si existen elementos suficientes para instaurar el proceso. Existiendo éstos, y de desprenderse que son necesarias la adopción de medidas correctivas de urgente aplicación, fundará y motivará su resolución, la cual debe notificar al interesado en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo. Esta resolución prevendrá al interesado para que en el término de diez días hábiles, manifieste por escrito lo que convenga a

sus intereses y ofrezca pruebas con respecto de los hechos y omisiones asentados en el acta.

El término empezará correr al día siguiente de que surta efectos la notificación. De lo anterior se puede concluir:

a).- Del análisis previo, puede o no haber elementos suficientes para considerar posibles infracciones a la normatividad, lo que determinará la instauración o no el proceso.

b).- De existir elementos, las infracciones que se presuman pueden causar o estar causando graves deterioros al ambiente o a la salud pública, por lo que se hace necesario decretar medidas correctivas de urgente aplicación, las cuales se señalarían dentro de la misma resolución que decreta la instauración el proceso.

c).- Si los elementos existentes presumen infracciones no graves, solo se notificará la instauración del proceso.

El análisis previo, a que se ha aludido, debe comprender todo lo asentado dentro del acta, incluyendo la manifestación de la persona que atendió la visita, por lo cual, de no haber hecho uso de este derecho, puede crear en el ánimo de la autoridad la probable infracción a la normatividad, lo que demuestra la necesidad de efectuar la visita con la persona facultada para ello. De no ser así, será fácil restar valor a lo asentado en el acta, y por ende, a la resolución que decreta la adopción de medidas de urgente aplicación, debido a que la garantía de audiencia no es respetada, por no habersele otorgado el derecho de manifestarse o por haberlo hecho persona distinta a la interesada,

Por otro lado, se prevé que la notificación deba ser personal o a través de correo certificado con acuse de recibo, esto último no resulta

conveniente en virtud de que la Jurisprudencia se ha manifestado por no otorgar plenos efectos a este tipo de notificación, ya que el acuse de recibo solo presume que el documento o notificación fue entregado, pero no acredita que se haya hecho ante la persona correcta, esto ha traído como consecuencia que los particulares, evitan cumplir la legislación ambiental escudándose en este tipo de argucias, por lo que a criterio personal, resulta más conveniente efectuar las notificaciones en forma personal, siguiendo los lineamientos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es supletorio en estos asuntos.

La notificación de la instauración del proceso ambiental, en la práctica, se efectúa al término de la diligencia de inspección, lo que es totalmente contradictorio a lo previsto por la LGEEPA, trayendo como consecuencia:

- 1.- Que los objetivos de la verificación ambiental no sean alcanzados, ya que otorga elementos a los inspeccionados para evitar el inmediato cumplimiento de la normatividad ambiental.
- 2.- De igual forma, lesiona los derechos de los inspeccionados, toda vez que reduce los tiempos para allegarse las pruebas que se estimen conducentes.
- 3.- Presupone que los inspectores se constituyen en la misma autoridad ordenadora, al realizar ellos mismos, el análisis previo concluyendo que existen elementos suficientes para instaurar el proceso.
- 4.- Para el caso de que durante la secuela procesal, se demuestre que no existían elementos suficientes para instaurar el proceso, el inspeccionado, habrá sufrido un perjuicio económico, sea por el tiempo que dedico al proceso, o por la posible aplicación de una medida

correctiva de urgente aplicación, así como los gastos efectuados para conseguir la asesoría jurídica.

Por otro lado el Erario Federal eroga grandes cantidades por conceptos de sueldos a los servidores públicos encargados de resolver los procesos, sin que se obtengan verdaderos resultados. Y por otro lado, el mismo Erario Federal, deja de percibir ingresos por concepto de multas, lo que reduce su capacidad de dar solución a los problemas ambientales. Esta falta de apego a las normas procesales previstas en la LGEEPA, acarrea que los inspeccionados, aún el supuesto de que infrinjan la normatividad ambiental, eviten ser sancionados, debido a que se les otorgan elementos para interponer el recurso de inconformidad, el cual, obviamente, procedería.

4. EL PERIODO PROBATORIO

Para entrar al estudio de este tema, es necesario aclarar que durante mucho tiempo la verificación ambiental, concluía con la presentación de un programa calendarizado por parte de los inspeccionados. Este programa era una actitud espontánea, que comprendía una serie de acciones correctivas a las anomalías observadas, así como los probables tiempos para su realización.

La entrada en vigor de la LGEEPA, cambio de forma radical esta situación, por lo que ahora se debe presentar por escrito la manifestación con respecto a lo asentado dentro del acta, ofreciéndose las pruebas que sean consideradas como las más adecuadas a desvirtuar lo afirmado por lo inspectores. Sin embargo, en la práctica, los inspeccionados, presentan aún a la autoridad este tipo de programas, lo cual obedece en principio a su ignorancia respecto de lo previsto en la LGEEPA.

Esta presentación ocurre a veces antes de que empiece a correr el término probatorio, en otras, durante éste, así como también una vez fenecido dicho término. En ocasiones los inspeccionados, son inducidos por los inspectores a presentar estos programas lo cual es por desconocimiento de los servidores públicos, o por tratar de sujetar al inspeccionado para cumplir con la normatividad. Se ha llegado, incluso, en distintas resoluciones, a solicitar la presentación de estos programas, lo cual carece de fundamento.

Pero al momento de dictar la resolución que pone fin al proceso ambiental de primera instancia, a los programas calendarizados, se les otorgan plenos efectos jurídicos, sea de expreso allanamiento o de

confesión expresa, lo cual lesiona los intereses de los inspeccionados que obraron de buena fe, y por otro lado, conduce a que éstos, pierdan el respeto a la autoridad, por lo que se ve incrementado el número de infractores a la normatividad ambiental.

Por lo que respecta a las pruebas que se pueden ofrecer, se debe estar a lo indicado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, siendo reconocidas como medios de prueba:

- a).- Las documentales públicas y privadas.
- b).- La pericial.
- c).- La inspección o reconocimiento.
- d).- La testimonial.
- e).- La presuncional legal y humana.
- f).- Las fotografías, escritos, notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

La confesional de la autoridad, no puede ser ofrecida, en términos de lo previsto en la fracción VII del art. 178 de la LGEEPA, que indica "*[...] no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad [...]*"

Las pruebas según se dispone en el código señalado, se deben relacionar con los hechos y determinar los extremos que se pretenden probar. La forma de valoración es mixta por lo que la autoridad tiene amplias facultades para analizar las pruebas ofrecidas. No deberá olvidarse que éstas normas procesales administrativas poseen el carácter de inquisitivas.

Respecto de las copias fotostáticas, las cuales ofrecen con gran frecuencia los inspeccionados, en la mayoría de los casos no se les otorga valor probatorio alguno, debido a que no existe otro hecho o

prueba que este relacionada con los extremos que se pretende probar. Ya que las copias fotostáticas no presumen la existencia de los originales. Respecto de la fotografías, las cuales son ofrecidas en la mayoría de los casos, tampoco se le otorga valor probatorio, ya que carecen de elementos que acrediten una fecha y lugar determinados, por lo que se hace necesario que éstas deban ser certificadas por una persona que cuente con fe pública, con lo cual adquieren plenos efectos probatorios. Con esto termina el estudio de las pruebas que pueden ser ofrecidas en estos procesos. Su desahogo se efectúa siguiendo los lineamientos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, razón por la cual no se profundiza, se vertió el comentario respecto de las copias fotostáticas y fotografías, por ser éstas, las pruebas que más ofrecen los inspeccionados. Tampoco se adentra en el estudio de la aceptación, desahogo, y de los alegatos, los cuales, no tienen una disposición especial para efectuarse, por lo que debe estarse a lo previsto en el código citado, de aplicación supletoria a este tipo de procesos.

4.1 ARTICULO 168

"Una vez oído al presunto infractor, recibidas y desahogadas las pruebas que ofreciere o en caso de que el interesado no haya hecho uso del derecho que le concede el artículo anterior dentro del plazo mencionado, se procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado".

Atento a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se entiende que agotada la fase probatoria y de alegatos, la autoridad tiene un plazo de treinta días hábiles para dictar la resolución correspondiente, considerando todo lo actuado, desde lo asentado en el

acta de inspección, así como todos y cada uno de los elementos y argumentos existentes en el expediente respectivo, cumpliendo así con el requisito de exhaustividad de la resolución.

Este término para dictar la resolución comenzará a correr a partir de:

1.- Concluido el término de diez días para ofrecer pruebas cuando:

a).- No se haya alegado, ni ofrecido prueba alguna.

b).- Cuando solo se haya alegado dentro del término.

2.- Cuando habiéndose ofrecido pruebas, concluya el desahogo de todas las pruebas admitidas.

El término para dictar la resolución, en la práctica se vuelve larguísimo, a pesar de no haberse utilizado el derecho de alegar o de ofrecer pruebas, debido primeramente al enorme rezago de expedientes pendientes de resolución.

La autoridad, por su parte, argumenta a los presuntos infractores, que no se han terminado de desahogar todas las pruebas, por lo que los sujetos a proceso, deben esperar pacientemente les sea dictada su resolución, sufriendo en muchos casos, perjuicios en el supuesto de que se les haya impuesto alguna medida de seguridad (clausura, decomiso, etc.).

Por este motivo y con la finalidad de obtener lo más pronto posible la resolución, otorgan un consentimiento expreso a lo asentado en el acta de inspección. El maestro Nava Negrete, a este respecto y aludiendo a lo precario de un control jurisdiccional de la actividad administrativa, afirma: "Otro camino escogido por la mayoría de los indefensos es evitar una mala inversión, pues consideran preferible cumplir [...] que esperar

una justicia envejecida en el largo camino [...]”⁹ Esta situación trae consecuencias, entre otras que: La Administración Pública Federal tenga que pagar sueldos de servidores públicos, sin que se obtengan los resultados esperados, y por otra parte, que el Erario Federal deje de percibir oportunamente los ingresos que por concepto de multas debiera recibir, lo que perjudica el accionar de la Administración, que pudieren tratarse de efectuar algunas medidas tendientes a restaurar los posibles efectos negativos que se hubiesen ocasionado por motivo de la infracción a la normatividad ambiental.

Por otra parte, esta situación plantea la posibilidad de que se produzcan conductas negativas tanto en el personal que realiza las visitas de inspección, como de los visitados, al aparecer vicios como la corrupción, ofreciéndose dádivas a los inspectores para que no cumplan perfectamente con su trabajo, evitándose así los contratiempos que trae consigo la instauración de un proceso en materia ambiental.

Este artículo demuestra la existencia de un verdadero proceso que tiene como materia determinar a quien le asiste el derecho; así, el litigio se plantea entre la pretensión de los inspectores, que tratan de demostrar el incumplimiento y por tanto la necesidad de aplicar las sanciones a que haya lugar, y; por otro lado, la pretensión del inspeccionado de que esto no ocurra, ofreciendo para ello, las pruebas tendientes a desvirtuar lo asentado por los inspectores, esta confrontación se traduce en un conflicto de intereses.

⁹ Alfonso NAVA NEGRETE, "Derecho administrativo" en El derecho en México, una visión de conjunto, t. III. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 1868 págs. Pág. 1505.

Por su parte el maestro Roque Alvarez dice "Con este precepto se tutela el derecho de las personas que son objeto de una visita ambiental para ser oídas y vencidas [...]"¹⁰

Por las razones enunciadas, es necesaria la reforma a la LGEEPA, para que se señale con mayor detalle el término para que sea dictada la resolución definitiva de éstos procesos, para lo cual se necesita determinar perfectamente cada uno de los momentos procesales, fijando perfectamente sus términos, con lo que se evitará la confusión de los mismos.

En un avance en técnica legislativa, esta situación es corregida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994, y que entrará en vigor el 01 de junio de 1995. Ya que establece un término para dictar las resoluciones, y lo hace en los siguientes términos:

Art. 17.- Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente.

La autoridad a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo".

¹⁰ A. ROQUE ALVAREZ, *op. cit.*, pág. 437.

Este criterio también es adoptado por el Código Fiscal de la Federación, patentizado en su artículo 236, el cual indica que dentro de los 60 días siguientes al cierre de la instrucción deberá pronunciarse la sentencia correspondiente.

5. LA RESOLUCION DE PRIMERA INSTANCIA EN EL PROCESO AMBIENTAL

5.1 ARTICULO 169

"En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a 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 o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber 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 se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta Ley".

Del primer párrafo de este artículo, se concluye que la resolución que pone fin al proceso en su primera instancia debe contener las medidas correctivas y los plazos otorgados para subsanar, las irregularidades no desvirtuadas, adquiriendo así el carácter de infracción. Por esta razón, las medidas correctivas de urgentes aplicación, que se hubieren decretado dentro de la resolución que mandó instaurar el proceso y que no se hayan desvirtuado, adquieren el carácter de sanción.

Las medidas correctivas aplicadas como sanción están fundadas en la naturaleza misma de la verificación ambiental, que como se indicó, tiene como objetivo final que la normatividad ambiental sea observada de manera cabal, de donde quien no la cumpla o lo haga de manera deficiente, debe ser coaccionado a observarla, realizando las acciones que la autoridad considera correctivas para subsanar las irregularidades.

Por ello se estipula que el infractor debe dar aviso por escrito y en forma detallada del cumplimiento de estas medidas, lo cual debe ser dentro de los cinco días hábiles siguientes a el vencimiento del o de los plazos otorgados.

La autoridad, mediante visita de inspección corroborará lo manifestado por el infractor, y para el caso de encontrar que subsisten las irregularidades, volverá a sancionar a el infractor con una multa adicional, la cual se incrementará por día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que pueda ser rebasado el límite de veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerlas.

Se prevé por último, la facultad de la Sedeso para que haga del conocimiento de Ministerio Público Federal, los hechos u omisiones que se hayan corroborado y que pudieran constituir delitos.

Con esto se concluye el estudio de las medidas correctivas que la autoridad puede decretar en las resoluciones definitivas del proceso ambiental de primera instancia, no sin mencionar que dichas resoluciones contendrán además, las sanciones a que haya lugar, las cuales se analizan más adelante.

5.2 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La LGEEPA regula tres tipos de sanciones que pueden ser impuestas dentro de las resoluciones definitivas del proceso ambiental de primera instancia, y lo hace en los siguientes términos:

ARTICULO 171

"Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otra dependencia y, en los demás casos por las autoridades de la entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

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

Clausura temporal o definitiva, parcial o total, y,

Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones subsisten, podrá imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, así como la clausura definitiva".

Este artículo consagra la facultad que posee la Sedeso y más concretamente la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para sancionar a los infractores de la normatividad ambiental, situación ya planteada. Este precepto indica que las infracciones serán sancionadas con multa, lo que a criterio personal significa que, existiendo varias infracciones existirán varias multas, y que el límite máximo de cada una de ellas será el de veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerlas. Desprendiéndose que el monto total de las multas impuestas en una resolución podrá exceder del máximo señalado.

Esta situación se plantea en virtud de la falsa creencia que tienen los infractores de que la multa total no puede rebasar el máximo previsto, por lo que llegan al extremo de suponer que aún existiendo un número infinito de infracciones no se podrá rebasar el límite, caso

completamente distinto es la realidad, ya que en la práctica se observa que la autoridad, aún por una sola infracción, impone una sanción equivalente al máximo permitido.

Ahora bien, dentro de las resoluciones que dicta la Unidad de Verificación, la multa impuesta es señalada de forma general, sin que se especifique la cantidad correspondiente a cada una de las infracciones que se hubieren cometido. Esto se considera erróneo, toda vez que para efectos de que no se cumpla con las medidas correctivas, la multa adicional, se debe basar en cada día que transcurra sin obedecer el mandato, por lo que la suma de estas multas adicionales y la principal no excederá de el máximo permitido, según se estipula en este artículo, por lo que cumpliendo alguna o algunas medidas correctivas e incumpliendo una o algunas de ellas, se presenta el problema de determinar que cantidad se impuso como sanción a la infracción no subsanada, para efectos de no rebasar el máximo señalado.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, anteriormente citada, con una técnica jurídica más desarrollada prevé esta situación dentro de su artículo 77, el cual indica:

"Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas".

Con esto se resuelven los posibles problemas de interpretación que la LGEEPA ocasiona por ser omisa a este respecto.

Este artículo de la LGEEPA, aclara que además de la multa se puede imponer otro tipo de sanción que es la clausura, la cual puede ser parcial o total, temporal o definitiva, esta sanción es quizá la que más

recienten los infractores, y que por esta razón es con mayor frecuencia recurrida, por lo que se hace necesaria que su imposición contenga los requisitos exigidos para toda resolución, es decir, que este fundada y motivada. Además debe precisar los efectos causados al ambiente por la consumación de la infracción. Por tal razón, los argumentos que determinen el riesgo de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, deberán ser bastante claros.

Respecto de la reincidencia a que alude el artículo analizado, la LGEEPA no otorga un concepto de la misma, pero su reglamento en Materia de Residuos Peligrosos, en su artículo 60 indica que esta es: " [...] la acción de incurrir dos veces en un mismo año, en alguna de las infracciones [...]. Así, en caso de caer en este supuesto, la multa original podrá ser aumentada a su doble, sin que se pueda exceder de el doble del máximo permitido, y podrá ser también impuesta la clausura en forma definitiva sea total o parcial.

Ahora bien, se debe asentar que el carácter de parcial o total de una clausura se da en base a la gravedad de la infracción y al tipo de las fuentes contaminantes que no observan la normatividad ambiental. Para entender lo anterior, se debe indicar que un mismo lugar pueden existir varias fuentes fijas de contaminación, así la maestra Soledad Gasca menciona a este respecto que: "La clausura [...] es la sanción administrativa en virtud de la cual se cierra el funcionamiento de una empresa, establecimiento o cualquier fuente fija que se encuentre en su

interior, pudiéndose encontrar en un mismo establecimiento diversas fuentes fijas de contaminación".¹¹

Así, queda claro que la clausura no es otra cosa que detener el funcionamiento de una fuente fija de contaminación la cual infringe la normatividad ambiental, debido principalmente a la gravedad de sus efectos, por lo que siendo necesario, cerrar el funcionamiento de todo proceso de un establecimiento o empresa se tratará de una clausura total, y de solo ser necesario cesar el funcionamiento una parte de el establecimiento o empresa, se hablaría de clausura parcial.

Por lo que respecta al procedimiento para la ejecución de esas sanciones, así como para su levantamiento, la LGEEPA determina que se deberá seguir los lineamientos previstos para las visitas de inspección, el cual ha sido analizado, por lo que aquí se da por reproducido.

Sin embargo se debe agregar que la finalidad de la diligencia de clausura es la de colocar sellos foliados en óptimas condiciones sobre los implementos que son necesarios para ejecutar el funcionamiento de la fuente fija que se trata de cerrar o mantener inactiva, por lo que se colocarán principalmente en lugares estratégicos, que impidan el funcionamiento de las fuentes de contaminación.

La diligencia que se efectúe con el objeto de levantar la clausura, se hará de manera tal que se constate que el mandato no haya sido violado, por lo que los servidores públicos encargados de efectuarla, darán cuanta de las condiciones en que se encuentren los sellos colocados.

¹¹ S. GASCA GONZALEZ, *op. cit.*, pág. 411.

5.4 ARTICULO 172

"Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.

Como se observa, este puede ser considerada como otro tipo de sanción que se puede llegar a imponer cuando se cometa alguna infracción a la LGEEPA o disposiciones que de ella emanen. Por este motivo, de tratarse de una autorización otorgada por la misma Sedeso, ésta podrá modificarla, cancelarla o suspenderla, y tratándose de una otorgada por autoridad distinta, la dependencia, podrá solicitarle le sancione con estos efectos, cuando se haya comprobado que la autorización fue decisiva en la infracción cometida.

5.5 ARTICULO 175

"La Secretaria podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico".

En este artículo, faculta a la Sedeso para solicitar a las autoridades competentes, la limitación o suspensión de instalación o funcionamiento de industrias, que afecten o puedan afectar el ambiente, tomando como base los resultados de los estudios realizados al efecto, o bien con los resultados vistos durante la secuela procesal, lo anterior viene a

significar otro tipo de sanción de carácter indirecto, ya que no es aplicada por esta dependencia.

Existe un tercer tipo de sanción que prevé la LGEEPA, y es el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, el cual en la práctica es escasamente aplicado, debido a lo insuficiente que resulta como medio de coacción para lograr el cumplimiento de la normatividad ambiental, aunado a lo difícil de determinar a que persona física deba de aplicarse concretamente.

Pero toda vez que, la LGEEPA plantea la posibilidad de que se puedan aplicar una o más de las tres sanciones previstas, la autoridad posee los instrumentos suficientes para crear en el ánimo de los obligados lo benéfico que resulta la observancia de la normatividad, ya de otra manera sufrirán consecuencias como son los perjuicios ocasionados por la imposición de clausuras, los gastos ocasionados por el pago de las multas aplicadas o bien, la pérdida, de manera momentánea, de su libertad individual, de consumarse el arresto administrativo decretado.

**6. REQUISITOS FORMALES Y SUBSTANCIALES DE
LA RESOLUCION DEFINITIVA DEL PROCESO AMBIENTAL**

Por último se debe mencionar que las resoluciones que dicte la Unidad de Verificación deben contener los requisitos previstos para todos los tipos de resoluciones, que son entre otros, los siguientes:

- a).- Ser redactadas en español.
- b).- Contener los datos tales como lugar y fecha de emisión, nombre de la autoridad que la emite, etc.
- c).- Las cantidades deberán escribirse con letra.
- d).- No deben contener tachaduras ni enmendaduras.
- e).- Contar con la autorización y firma del servidor público titular, es decir el Jefe de la Unidad de Verificación.
- f).- Así también, contendrán una relación sucinta de las cuestiones planteadas, pruebas rendidas y las consideraciones legales y doctrinales aplicables, debiéndose resolver con toda precisión las sanciones y plazos otorgados para efectuar las medidas correctivas, en forma singular.

Estas consideraciones encuentran sustento en lo previsto por los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual como ha sido acotado, es de aplicación supletoria a este tipo de asuntos. Resultado de lo enumerado, es lo que la doctrina a denominado:

Predábulos.- Que no es otra cosa que los datos que sirven para identificar el tipo de asunto (fecha, autoridad, lugar, etc.)

Resultandos.- Que vienen a ser los antecedentes del asunto, es decir las consideraciones de tipo histórico descriptivo, incluyendo desde luego las pruebas y argumentos ofrecidos.

Considerandos.- Que están constituidos por las conclusiones y opiniones de la autoridad, es decir, el resultado de confrontar lo argumentado con lo probado.

Resolutivos.- Es la parte final de la resolución y contendrá con precisión el sentido de ésta, es decir, a quien es favorable, así como las sanciones de existir éstas y los plazos para cumplir con cada una de las medidas impuestas.

Igualmente, debe reunir los requisitos sustanciales de toda resolución y que son:

Congruencia.- Se traduce como la identidad entre lo controvertido y lo resuelto, es decir, que la resolución debe versar sobre el conflicto de intereses.

Motivación.- En palabras del maestro Gómez Lara, se traduce en " [...] la obligación para el tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución".¹² Esto es, que deben expresarse los preceptos y principios legales que amparen la actuación de la autoridad y las circunstancias en que se apoye para aplicar una norma general a un caso concreto.

Exhaustividad.- La resolución debe contemplar todos y cada uno de los puntos controvertidos, los planteamientos de los inspectores y de los inspeccionados, así como los resultados de las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas.

Con lo señalado, quedan plasmados los requisitos que deben contener las resoluciones definitivas dictadas por la Unidad de Verificación, dentro de los procesos en materia ambiental de primera instancia.

¹² Cipriano GOMEZ LARA, Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, UNAM, 1981. 363 págs. Pág. 323.

Estas resoluciones, como se asentó, se notificarán a los interesados personalmente o por correo certificado con acuse de recibo (artículo 168), siendo preferible realizarlo personalmente, como ha queda explicado.

La notificación surtirá sus efectos al día siguiente de practicada, comenzando a computarse el término de 15 días hábiles para recurrirla, al día siguiente de que surta efectos. Lo que podrá dar origen a la segunda instancia del proceso ambiental.

7. CRITERIOS PARA LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES

7.1 ARTICULO 173

"Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos;

II. Las condiciones económicas del infractor, y

III. La reincidencia si la hubiere.

Con respecto a la gravedad de la infracción, la maestra Gasca González indica que consiste en: "[...] relacionar los hechos y omisiones detectados en el establecimiento visitado y asentados en el acta de inspección, estableciendo el impacto a la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos que se presenten, previo el señalamiento de la normatividad infringida".¹³ Restaría decir que, dichos actos y omisiones no fueron desvirtuados durante toda la secuela procesal.

Lo anterior da lugar para que en ocasiones una sola infracción sea suficiente para decretar como sanción una clausura total, sea definitiva o temporal y una multa por el máximo permisible, ya que resultaron suficientes elementos para acreditar esta gravedad.

Respecto del criterio basado en las condiciones económicas del infractor, se considera que es solo para efectos de imponer una multa, sin embargo no es del todo conveniente apegarse a lo referido. Pues en la práctica se toma como base el número de trabajadores con que cuenta el infractor o con su capital social. Sin embargo, se considera que una infracción grave, debe ser sancionada de igual manera, sin importar que se trate de una empresa con un gran poder económico o de menor poder, ya

¹³ S. GASCA GONZALEZ, *op. cit.*, pág. 410.

que si los efectos producidos son idénticos, es claro que la sanción deberá ser igual.

Por otro lado no se debe olvidar que la verificación ambiental fue concebida para proteger al ambiente de la contaminación, principalmente de aquella generada en los procesos productivos, sin que por ello deba traducirse como una limitación al desarrollo económico del país, sino por el contrario, como una variable a considerar dentro de la política económica, motivo por el cual los resultados de dicha verificación, así como de las sanciones impuestas en los procesos ambientales, están condicionadas a factores políticos.

Por lo que hace a la reincidencia, esta ya ha sido analizada, habiéndose afirmado que es incurrir en idéntica infracción en un mismo año, por lo que la multa originalmente impuesta puede ser aumentada al doble, sin que se puede rebasar doble del máximo permisible, y en su caso, una sanción original consistente en una clausura temporal puede llegar al extremo de adquirir el carácter de definitiva.

Con lo señalado se concluye el estudio de lo que conforma el proceso ambiental, habiéndose analizado algunos de los procedimientos que lo conforman como son: el de notificación, de desahogo de pruebas, de imposición de multas, etc; así como el de inspección, este último que puede dar lugar al nacimiento del proceso, mismo que desarrolla ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en concreto por su Unidad de Verificación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dejó asentado que términos como son proceso y procedimiento, con frecuencia son usados indistintamente, llegándose a creer que son sinónimos. Se estableció que el proceso tiene como finalidad el dirimir o solucionar litigios y su contenido es la realización de una serie de actos, los cuales están vinculados entre sí y que se realizan acorde a lo previsto en la normatividad adjetiva respectiva. Por su parte, el procedimiento es considerado como la observancia de determinadas formalidades o maneras de efectuar los actos jurídicos, para que estos tengan plenos efectos jurídicos, en atención a lo establecido por las normas jurídicas concretas.

SEGUNDA.- Se estableció que es posible que una "parte" asuma también el carácter de juez, si legalmente posee estas atribuciones, sin que por ello implique que se deje de estar frente a un verdadero proceso. Esta situación dentro del ámbito administrativo se presenta cuando la Autoridad, al efectuar sus funciones, provoca que surja un conflicto de intereses en cuanto a la aplicación de una Ley General a un caso concreto, oponiéndose a ello quien o quienes se sientan lesionados por este acto, por lo que si la legislación prevé una serie de actos los cuales se deban realizar ante esta misma Autoridad, con la finalidad de dirimir o solucionar este conflicto, se estará frente a un proceso, en el que la Autoridad es juez y parte.

TERCERA.- El proceso analizado en el presente trabajo es aquel que se ocupa de la materia jurídica ambiental de carácter federal, la que se conceptúo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad humana con el objeto inmediato de proteger al ambiente, en asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación. La corroboración a la observancia de dicha normatividad es el objeto de la verificación ambiental, la cual se efectúa a través de visitas de inspección.

CUARTA.- Fue necesario diferenciar la materia jurídica ambiental de la materia jurídica ecológica, debido principalmente a su uso indistinto, lo que ha llevado a las autoridades y población en general a confundirlas. Así, se dejó asentado que la materia jurídica ecológica esta relacionada con lo referente a los elementos naturales, sean renovables y no renovables, y su aprovechamiento racional, por lo que dicha materia se ocupa de regular medidas tendientes a preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo que se hace a través de modalidades a la propiedad, con el fin de proteger zonas y áreas naturales o bien, con la regulación del aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas. La LGEEPA prevé La observancia a estas disposiciones podrá corroborarse a través de acciones de control, lo que en determinado momento puede dar origen a procesos en materia jurídica ecológica.

QUINTA.- La materia jurídica ambiental, puede ser federal, estatal o municipal así lo previene la Ley General del Equilibrio Ecológico, la cual ha sido considerada como la Ley Federal o toda vez que regula de manera amplia a la materia jurídica ambiental y ecológica de carácter federa. Lo anterior de pauta a la existencia de diversos ordenamientos que regulan a ambas materias en sus ámbitos federal, estatal y municipal, o bien que se ocupan de casos específicos. Son consideradas federales las normas jurídicas ambientales que buscan prevenir y controlar la contaminación al suelo, la atmósfera y el agua, cuando se realice en bienes o zonas de jurisdicción federal. O bien, cuando las actividades productivas manejen residuos o materiales peligrosos; o bien, ellas mismas se constituyan en un peligro potencial de generación de contaminación para los citados elementos, razón por la cual se les denominará como actividades altamente riesgosas. También cuando sean rebasados los máximos permisibles en materia de contaminación de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales, así como lo relacionado con la energía nuclear. Igualmente, cuando se trate de proteger la atmósfera en zonas o casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.

SEXTA.- La aplicación de la normatividad ambiental federal prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, cuando no corresponda a otra autoridad por disposición expresa. Estas atribuciones se

encuentran reguladas en la misma ley y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SEPTIMA.- El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, previene la creación de distintos órganos desconcentrados con la finalidad de cumplimentar las atribuciones conferidas a la dependencia, surgiendo así, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual está facultada para velar por los intereses de la población en cuestiones de protección al ambiente, vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como para determinar las sanciones correspondientes para el caso de ser infringida la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo anterior cuando se trate de asuntos de carácter federal o bien que por disposición expresa este facultada.

Con la finalidad de efectuar estas atribuciones, realiza en apego a sus facultades, visitas de inspección para verificar el cumplimiento a la normatividad ambiental, y en su caso, efectuar el proceso correspondiente para determinar las sanciones a las que se hubiesen hecho acreedores los infractores.

OCTAVA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de su Unidad de Verificación, dependiente de la Subprocuraduría de Verificación Normativa, es la encargada de realizar las funciones de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, así como conocer del proceso ambiental en su primera instancia. Lo anterior atento a lo previsto en el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé el recurso de inconformidad, que viene ha ser la segunda instancia, el cual se ventila ante la Unidad Jurídica, misma que depende directamente del Procurador Federal.

NOVENA.- La Unidad de Verificación, en ocasiones, no realiza sus funciones acorde a sus atribuciones y se aparta de en los lineamientos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo que viene a significar que no se logren los objetivos para los que fue creada la verificación ambiental.

DECIMA.- Los actos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que surgen como consecuencia de la función administrativa de la verificación ambiental, constituyen un proceso, en virtud de darse en forma ordenada, estar previstos en la normatividad adjetiva, encontrarse vinculados entre sí y buscar como finalidad el dirimir o solucionar un conflicto de intereses surgido en razón de la aplicación de una ley general a un caso concreto, además de esto se hace necesario mencionar que dichos actos se regulan en forma supletoria por lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles y también porque es optativo para los inspeccionados acudir ante la autoridad administrativa o ante los Tribunales competentes, para lograr que se dirima o resuelva el litigio.

DECIMA PRIMERA.- Dentro del contexto mundial del respeto al ambiente y del desarrollo económico sustentable, así como de los acuerdos firmados por nuestro país respecto de la cooperación ambiental, se hace necesaria la revisión profunda de las metas alcanzadas con la

verificación ambiental, y hacer las correcciones pertinentes a la legislación y al aspecto de la forma en que se efectúan los actos que conforman esta verificación, como de aquellos que son consecuencia de ella, con la finalidad de estar en planos similares a los existentes en los países desarrollados. Por tal motivo se considera pertinente que este aspecto siga teniendo la importancia que a últimas fechas a alcanzado, debiéndose adecuar la Administración Pública Federal acorde a las exigencias que sean necesarias.

B I B L I O G R A F I A C I T A D A

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 8a. ed., México, Porrúa, 1988. 897 pp.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Estudios de Derecho Procesal. Vol. 2, México, Cárdenas, 1980. 319 pp.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Depalma, 1966. 1055 pp.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 8a. ed., México, Porrúa, 1984. 690 pp.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1981. 514 pp.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981. 363 pp.

GONZALEZ MARQUEZ, José Juan, coord. Derecho ambiental.
México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
542 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario
Jurídico Mexicano. 2a. ed., México, Porrúa, 1988.
3274 pp.

El Derecho en México, una visión de conjunto. Vol. 2.
México, Universidad Nacional Autónoma de México,
1991. 1868 pp.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 4a.
ed., México, Porrúa, 1982. 310 pp.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 12a. ed.,
México, Porrúa, 1982. 406 pp.

SALVAT EDITORES, S.A. Enciclopedia Salvat. Diccionario.
México, 1978. 3367 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I,
15a. ed., México, Porrúa, 1992. 842 pp.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. Gaceta Ecológica, Edición Especial 1990. Talleres gráficos de la Nación.

SOPENA, Ramón. Nueva Enciclopedia Sopena-Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Barcelona, 1952. 943 pp.

VALLADO MIGUEL, Fausto Enrique. Principios Generales de Administración Tributaria. México, editorial Pac, S.A. de C.V., 1986. 123 pp.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. 8a. ed., México, Porrúa, 1988. 897 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTINEZ MORALES, Rafael. Catálogo de ordenamientos jurídicos de la Administración Pública Federal. Panorama de la Legislación Administrativa, 3a. ed., México, Porrúa, 1989. 317 pp.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Estudios de Derecho Procesal. Vol. 2, México, Cárdenas, 1980. 319 pp.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Depalma, 1966. 1055 pp.

CABRERA ACEVEDO, Lucio. El derecho de la protección al ambiente en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981. 122 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo. México, Limusa, tercera reimpresión a la primera edición, 1991. 236 pp.

DIAZ, Luis Miguel. Responsabilidad del Estado y contaminación. Aspectos jurídicos. México, Porrúa, 1982. 163 pp.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 8a. ed., México, Porrúa, 1984. 690 pp.

EDMINDS, Stahrl. Ordenación y gestión del medio ambiente. Trad. Joaquín Hernández Orozco. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. 816 pp.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1981. 514 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 31a. ed., México, Porrúa, 1992. 506 pp.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981. 363 pp.

GONZALEZ MARQUEZ, José Juan, coord. Derecho ambiental.
México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
542 pp.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y
Derecho Administrativo al estilo mexicano. México,
Porrúa, 1993. 1168 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario
Jurídico Mexicano. 2a. ed., México, Porrúa, 1988.
3274 pp.

El Derecho en México, una visión de conjunto. Vol. 2.
México, Universidad Nacional Autónoma de México,
1991. 1868 pp.

LEFF, Enrique, coord. Medio ambiente y desarrollo en
México. Vol. 2. Centro de Investigaciones
Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. México,
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1990. 766 pp.

LOPEZ PORTILLO Y RAMOS, Manuel, comp. El medio ambiente
en México: Temas, problemas y alternativas. México,
Fondo de Cultura Económica, 1982. 429 pp.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. ed., México, Porrúa, 1992. 232 pp.

MARTIN MATEO, Ramón. Derecho ambiental. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. 766 pp.

MENDIETA ALATORRE, Angeles. Tesis profesionales. 17a. ed., México, Porrúa, 1985. 306 pp.

PRIGRETTI A., Eduardo. Coord. La responsabilidad por daño ambiental. Buenos Aires, Argentina, Centro de publicaciones jurídicas y sociales. 212 pp.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 4a. ed., México, Porrúa, 1982. 310 pp.

QUADRIA DE LA TORRE, Gabriel y SANCHEZ CATANO, Luis. La ciudad de México y la contaminación atmosférica. México, Limusa, 1992. 171 pp.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 12a. ed., México, Porrúa, 1982. 406 pp.

SALVAT EDITORES, S.A. Enciclopedia Salvat. Diccionario. México, 1978. 3367 pp.

SAYEG HELU, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. México, Porrúa, 1988. 167 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, 15a. ed., México, Porrúa, 1992. 842 pp.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Talleres gráficos de la Nación, 1983.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA. Gaceta Ecológica. Edición Especial 1990. Talleres gráficos de la Nación.

SOPENA, Ramón. Nueva Enciclopedia Sopena-Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Barcelona, 1952. 943 pp.

TURK TURK, Wittes Wittes. Tratado de Ecología. 2a. ed.,
México, Nueva Editorial Interamericana, 1984. 542
pp.

VALLADO MIGUEL, Fausto Enrique. Principios Generales de
Administración Tributaria. México, editorial Pac,
S.A. de C.V., 1986. 123 pp.

VIZCAINO MURRAY, Francisco. La contaminación en México.
México, Fondo de Cultura Económica, 1975. 514 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Amparo

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Código Fiscal de la Federación

Código Federal de Procedimientos Civiles

Reglamento del Código Fiscal de la Federación

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el D. O. F. del 28-XII-1995.