



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA DEFENSA DE LA INDUSTRIA FRENTE AL ACTO DE
AUTORIDAD EN MATERIA AMBIENTAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FEDERICO JAVIER ARCE NAVARRO

CIUDAD UNIVERSITARIA D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE Ciudad Universitaria, D.F., a 6 de diciembre de 1995
MEXICO

DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad ARCE NAVARRO FELIPE JAVIER, ha elaborado la tesis denominada "LA DEFENSA DE LA INDUSTRIA FRENTE AL ACTO DE AUTORIDAD EN MATERIA AMBIENTAL", bajo la dirección del Licenciado Eduardo Galindo Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERRÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p. - Lic. Eduardo Galindo Becerra. - Presente. -

ÍNDICE

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	IV
I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS.	VI
II. ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO	VIII
CAPITULO 1. REFERENCIAS GENERALES	I
1.1. EL DILEMA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO.	1
1.2. DIMENSIONANDO EL PROBLEMA; PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL MEDIO	12
1.3. ESTADO DE DERECHO Y DERECHO AMBIENTAL.	21
1.4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.	25
CAPITULO 2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LA INDUSTRIA	37
2.1. DEBER JURÍDICO, OBLIGACIÓN Y RESPONSABILIDAD	37
2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.	43
2.2.1. RESPONSABILIDAD SUBJETIVA	46
2.2.2. RESPONSABILIDAD OBJETIVA	49
2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	55
2.4. RESPONSABILIDAD PENAL.	65
2.4.1. LOS DELITOS EN MATERIA AMBIENTAL.	67
2.4.2. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN EL CÓDIGO PENAL	69
2.4.3. DELITOS ESPECIALES	73
2.4.4. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE	78
CAPITULO 3. EL ACTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	88
3.1. LAS FACULTADES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA POLICÍA AMBIENTAL	88
3.1.1. COMPETENCIA	91
3.1.2. BASES CONSTITUCIONALES	94
3.1.2.1. Fundamentación.	95
3.1.2.2. Competencia	101
3.1.2.3. Audiencia.	103
3.1.3. ELEMENTOS	108

3.2. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	111
3.2.1 FINALIDAD	111
3.2.2. OBJETO DE LA VISITA	112
3.2.3. DESARROLLO DE LA VISITA Y LEVANTAMIENTO DEL ACTA	113
3.2.3.1. Identificación del visitado	113
3.2.3.2. Lugar y fecha en que se levante el acta	114
3.2.3.3. Requerimiento del representante legal o de la persona encargada del establecimiento	115
3.2.3.4. Identificación de los inspectores	117
3.2.3.5. Notificación de la orden de inspección u oficio de comisión	119
3.2.3.6. Requerimiento de designación de testigos	119
3.2.3.7. Descripción de los hechos u omisiones	119
3.2.3.8. Calificación previa de acta sobre infracciones en general.	120
3.2.3.9. Las medidas de seguridad del artículo 170 de la LGEEPA.	121
3.2.3.9.1. Aplicación de las medidas de seguridad	122
3.2.3.9.2. Garantía de audiencia	124
3.2.3.10. Uso de la palabra	125
3.2.3.11. Conclusión de la visita	125
3.2.4. MANIFESTACIONES Y PRUEBAS	126
3.2.5. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA	127
3.2.5.1. Autoridad resolutora	128
3.2.5.2. Calificación del acta.	128
3.2.5.3. Elementos	129
3.2.5.4. Emisión	130
3.2.5.5. Sanciones	130
3.2.5.5.1. Multa	132
3.2.5.5.2. Clausura	132
3.2.5.6. Notificación.	133
3.2.6. COBRO DE MULTAS	134

CAPITULO 4 LA DEFENSA DE LA INDUSTRIA Y SU LIMITACION ACTUAL 135

4.1. EL RECURSO DE REVISIÓN	138
4.1.1. PROCEDENCIA.	139
4.1.2. TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO	141
4.1.3. INTERPOSICIÓN EL RECURSO.	142
4.1.4. AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER	142
4.1.5 RECEPCIÓN	143
4.1.6 FORMALIDADES DEL RECURSO	143
4.1.7. SUSPENSIÓN	144
4.1.8. RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN	147
4.2. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	150
4.2.1. BASES CONSTITUCIONALES.	151
4.2.2. COMPETENCIA.	152
4.2.3. PARTES.	153
4.2.4. TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN.	154
4.2.5. SUSTANCIACIÓN.	155

4.2.6. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.	160
4.2.7. SENTENCIA.	161
4.2.7.1. Requisitos de las sentencias	162
4.2.7.2. Efectos.	164
4.2.8. RECURSOS.	165
4.3. EL JUICIO CONSTITUCIONAL.	167
4.3.1. PROCEDENCIA.	168
4.3.2. LAS PARTES.	172
4.3.3. SUSPENSIÓN DEL ACTO.	173
4.3.4. SOBRESEIMIENTO.	176
4.3.5. SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO.	178
4.3.6. RECURSO DE REVISIÓN	180
4.3.7. EFECTOS DEL AMPARO	181
CONCLUSIONES _____	187
BIBLIOGRAFIA _____	191
NORMATIVIDAD CONSULTADA _____	196

INTRODUCCIÓN

Las crecientes necesidades sociales aparejadas al desarrollo tecnológico, el uso indiscriminado de los recursos naturales, así como la falta de planeación y ordenación urbana y rural, han propiciado un daño irreparable para el medio ambiente.

Los nuevos y cambiantes esquemas económicos y sociales mundiales, como son las alianzas comerciales entre países tendientes cada vez más a una globalización de los mercados y una homogeneidad dentro de los procesos industriales, son fenómenos que se encuentran hoy inmersos dentro de una política neoliberalista donde prevalece la ley de la oferta y la demanda como principio rector de la eficiencia y productividad de los países.

Es por ello que se hace necesario un estudio detenido de las causas con el fin de encontrar alternativas entre el desarrollo de los países y el mantenimiento del medio ambiente en favor de las futuras generaciones.

De esta forma, la economía ha tomado las directrices de la política en México dejando de lado los marcos normativos, además de una dinámica social que rebasa las instituciones tradicionales, y como consecuencia, se incrementa la falta de seguridad jurídica de los gobernados, repercutiendo directamente en fenómenos de ingobernabilidad: falta de seguridad pública, autoritarismo, ausencia de credibilidad en las instituciones, ilegalidad, etc.

Dentro de esta problemática, el derecho necesita de nuevas alternativas, para afrontar la acelerada dinámica social y el mantenimiento del estado de

derecho armónicos con el medio ambiente. El Derecho ha tenido la necesidad de buscar nuevas alternativas normativas para campos de estudio en los que tradicionalmente se había relegado a las humanidades. Para tal efecto, ha tenido la necesidad de integrar sus estudios a otras disciplinas, con el fin de establecer mecanismos acordes con la dinámica actual que ordenen las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente

El rezago normativo que existe a la fecha, limita las posibilidades de desarrollo de los diversos sectores, desalienta la aplicación de instrumentos jurídicos o de las instituciones haciendo inaccesibles o nugatorias las posibilidades de garantizar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución para los gobernados. Además de limitar las posibilidades de protección y preservación del medio ambiente con una responsabilidad compartida entre los distintos sectores.

En ese orden de ideas, y al no encontrarse consolidadas las esferas de derechos y obligaciones entre cada uno de los actores, se han fomentado prácticas nocivas, dadas las grandes lagunas normativas y el alto margen de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la prevención de la contaminación y protección del ambiente.

Pretender realizar una tesis donde confluya toda esta problemática es demasiado pretencioso, por lo que es preferible dada la extensión, el estudio de la industria, su problema de ordenación y gestión, los actos de la autoridad dedicada a la vigilancia todo esto inserto en un Estado que como se verá en este trabajo tiene rezagos, por lo que la pretensión final será dar alternativas que permitan el equilibrio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a través del uso de los tribunales como órganos decisorios que establezcan las bases de modificación de leyes y limiten la actuación de la autoridad, reforzándose con ello un estado de derecho de acuerdo con las necesidades sociales actuales.

Por tanto, la presente tesis realizará un análisis entre las relaciones industria-Estado, los altos márgenes de discrecionalidad con que actúan las autoridades derivados de una normatividad que en muchos casos es insuficiente y en otros inexistente, como parte de la necesidad de una reforma sustancial no sólo en la manera de entender la problemática ambiental, sino además un análisis de nuestro marco normativo vigente y los criterios que deben revisar los órganos jurisdiccionales dentro de las controversias que de la materia se suscitan, entendiendo que el derecho es la única forma en que la sociedad encuentre su propio sustento y dinámica, ya que de otra forma solo se convierte en un instrumento de autoritarismo o letra muerta; condiciones ambas, que se han mantenido como constante dentro de la historia normativa de nuestro país.

I. Perspectivas teóricas.

Se establece como primera premisa que el sistema las relaciones entre la industria y el Estado en materia de medio ambiente son las de un Estado autoritario; para ello durante este estudio se pretende que las características que fundan esta premisa puedan ser detectadas a lo largo de este trabajo.

Un Estado autoritario se caracteriza por, la centralización del Poder Ejecutivo, escasos niveles de participación política de los diferentes sectores sociales, escasa movilidad de los elementos que conforman la administración, uso arbitrario de la normatividad existente, normatividad con altos niveles de discrecionalidad que responsabilizan de forma laxa a la autoridad frente a sus actuaciones y graves limitaciones en la impartición de justicia tanto en la institución como en la resolución de controversias, que limita tanto al poder judicial, que lo hace ineficaz.

La segunda premisa consiste en resaltar la laguna normativa existente en materia de responsabilidades y reparación del daño ambiental, existiendo dos problemas fundamentales, el primero que consiste en que nuestra normatividad civil se basa en la reparación de daños, desde el ángulo patrimonial; la administrativa ambiental es omisa al respecto y sólo se concreta a la imposición de sanciones y medidas técnicas, pero nunca establece responsabilidades concretas de reparación o remediación de los sistemas bióticos; y la penal que configura una serie de delitos que con su aplicación no remedia el daño causado al entorno. El segundo problema es observar que dentro de un Estado autoritario se centralizan sus funciones, impidiendo la generación de normas que fomenten la auto responsabilidad por parte del industrial, asumiendo un cumplimiento de las disposiciones ambientales independiente a la autoridad del Estado y que los haga corresponsables de la preservación de las condiciones del entorno así como de su protección y restauración.

La tercera premisa se basa en comprobar que existen altos niveles de discrecionalidad en los actos administrativos. Unos en razón de deficiencias técnicas jurídicas y otras por lagunas o falta de elementos que responsabilicen a la policía ambiental de sus actos arbitrarios que en muchos casos sólo producen daños de difícil reparación al industrial.

La cuarta y última premisa se concreta a hacer una revisión de los posibles medios de defensa a que tiene acceso el industrial frente al abuso en sus atribuciones o actos arbitrarios de la policía ambiental; al no existir una dinámica jurisdiccional que permita, por una parte, mostrar al legislador las fallas de sus trabajo y le permita modificarlo y por la otra, restringir y delimitar las actuaciones del ejecutivo para evitar ilegalidad otorgándose así mayor seguridad jurídica al gobernado, buscando consolidar un Estado de derecho armónico con el medio ambiente.

II. Organización del Estudio

El análisis de los principales temas del presente trabajo se centró en cuatro partes. El primer capítulo se refiere a la evolución de la industrialización en México y las consecuencias derivadas de la falta de planeación y gestión ambiental adecuada, además, la necesidad de mecanismos alternativos para el Estado que permitan el desarrollo económico que requiere éste sector para establecer procesos productivos armónicos con el medio ambiente.

La segundo capítulo centra su estudio al marco legal vigente en materia de responsabilidades tanto civil, como administrativa y penal; se revisan las diferentes figuras derivadas de la responsabilidad y la reparación de daños y los problemas de aplicación que se encuentran en cada una de ellas.

Los actos de autoridad en materia ambiental se encuentran en el tercer capítulo; específicamente los actos de inspección y vigilancia realizados por la policía ambiental y que, por su propia naturaleza, tienen mayores repercusiones negativas hacia la industria. Además, se revisa el procedimiento y las garantías constitucionales que debe observar la autoridad en sus actuaciones y el procedimiento conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Por último se estudian los diferentes medios de defensa que tiene la industria en contra de los actos que estime ilegales de la autoridad ambiental, y se analizarán los procedimientos de revisión ante la propia autoridad, nulidad en materia de multas y juicio de garantías, tratando establecer las limitaciones que en la actualidad se presentan en materia ambiental.

CAPITULO 1. REFERENCIAS GENERALES

1.1. El Dilema del Medio Ambiente y el Desarrollo Industrial en México.

El crecimiento industrial en América Latina constituye uno de los fenómenos socio-económicos más importantes de la región en el siglo XX. Después de la depresión de 1930 las naciones más avanzadas de América Latina (particularmente Brasil, Argentina, Chile y México) iniciaron sus revoluciones industriales con el surgimiento de un sector empresarial dinámico y autosuficiente. En diversos grados, según los países, las políticas gubernamentales y los sectores empresariales privados empezaron a orientar sus esfuerzos hacia el logro de un rápido crecimiento industrial. "México es uno de los pocos países que cumplieron con su objetivo"¹.

Aunque la revolución industrial en México se sitúa generalmente a principios de los años cuarenta, el proceso de industrialización que experimentó un progreso significativo en las décadas anteriores a la segunda guerra mundial.

De hecho el desarrollo industrial se remonta a 1840, cuando pequeñas factorías dedicadas a la producción de papel, fundiciones y similares iniciaron la transición de un modo de producción artesanal al de la moderna industria actual. Sin embargo, los primeros avances importantes en el desarrollo industrial se llevaron a cabo a finales del siglo XIX, principalmente con la construcción de

¹Dale Story. *Industria, Industry, the State, and Public Policy in México*. University of Texas Press. Austin. 1990. p.33.

líneas de ferrocarril y el establecimiento de fábricas metalúrgicas. Uno de los más notables logros de esta época fue la fundación, en 1903, de la primera fundición de acero en América Latina: la Compañía de Fierro y Acero de Monterrey. En la historia económica de América Latina a comienzos del nuevo siglo el ritmo de desarrollo de las manufacturas fue lo suficientemente rápido como para situar a México al frente de las naciones manufactureras de Latinoamérica.

Desde las primeras etapas, que se iniciaron con la revolución mexicana de 1910-1920, los industriales mexicanos jugaron un papel muy importante en el desarrollo político del país. Este incipiente sector, compuesto por empresarios y obreros apoyó la revolución al tiempo que se beneficiaba con ella. muchos líderes revolucionarios incluyendo a Francisco I. Madero, José María Maytorena, Aarón Sáenz y Venustiano Carranza, Tenían antecedentes empresariales y lazos con el sector industrial. Así, los primeros grupos de industriales organizados se formaron durante la revolución. En 1917 el Centro Industrial Mexicano de Puebla solicitó la ayuda del gobierno para establecer una organización industrial nacional que promoviera los intereses específicos de este sector; apareció entonces en el año de 1917, el Congreso de Industriales, con el objeto de integrar cámaras industriales y promover el desarrollo del sector. Pronto este congreso se convirtió en la Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN, que es hasta la fecha la organización que representa a los industriales frente al Estado.

Los impuestos perfeccionistas de 1916 y la exención de impuestos decretada en 1920 fueron medidas políticas que en el periodo revolucionario beneficiaron a la industria. Por último la revolución y sus consecuencias (en especial las reformas de los años treinta) eliminaron básicamente a los grandes terratenientes tradicionales (oligarquía exportadora) como poderosa fuerza política y económica del país, y despejaron el camino para el predominio industrial en la época de la posguerra.

Actualmente, la importancia del sector industrial se ha visto acrecentada por la consolidación de México como poderosa nación exportadora, así como por su reciente clasificación como país de desarrollo avanzado (PDA). Aún cuando México alcanzó un lugar prominente como país productor de petróleo hasta la década de setenta, su historial como potencia petrolera internacional no se limita a tiempos recientes. México surgió como uno de los principales exportadores de petróleo en las primeras décadas de este siglo, y para 1921 ocupaba el segundo lugar como productor, después de los Estados Unidos de América. Sin embargo factores tanto internos como externos se combinaron y desalentaron la explotación de los años subsecuentes. En particular los conflictos de las compañías petroleras y el gobierno mexicano en los años treinta, que condujeron a la expropiación de todos los activos de estas compañías en 1938, provocaron considerables interrupciones en su explotación.

Aunque la situación se estabilizó después de la guerra, el panorama energético para el país era sombrío al comienzo de los setenta. El país registró su primer déficit comercial de petróleo en 1970. Sin embargo nuevos yacimientos fueron descubiertos rápidamente y la industria petrolera mexicana experimentó un drástico cambio a mediados de esta década. Para inicios de 1981, México ocupaba ya el cuarto lugar como productor de petróleo, y esta riqueza ha sido considerada como el detonador del rápido desarrollo industrial. Probablemente la medida más importante de esos años en cuanto al petróleo fue la contenida en el Plan Nacional de Desarrollo de 1979, de acuerdo con el cual se decidió utilizar los ingresos derivados de su explotación para promover el crecimiento de la industria.

Debido al dinamismo del sector industrial en los años setenta, México empezó a surgir como uno de los miembros del grupo de países del Tercer Mundo conocidos como países en desarrollo avanzado (PDA) que se distinguen por cuatro características: 1. niveles de desarrollo económico relativamente

avanzados, sustentados en tasas de crecimiento rápidas y sostenidas; 2. sectores industriales relativamente grandes, diversos y sofisticados; 3. importante influencia en el ámbito internacional en virtud de sus transacciones económicas, tales como el comercio y el ingreso de capitales; y 4. la creación de estrategias efectivas orientadas a promover el desarrollo hacia el exterior. A pesar de las dificultades experimentadas a principios de la década de los ochenta, México presenta todas esas características. Desde la segunda guerra mundial su crecimiento económico ha sido rápido, constante y balanceado entre los diferentes sectores económicos. No obstante, la industria ha sido el sector dominante al experimentar las tasas más altas de crecimiento y evolución hacia los modos de producción mas complejos.

Antes de los descubrimientos de reservas, México ya contaba con el reconocimiento internacional debido a la importancia económica de su comercio y transacciones de capital y, a pesar de algunas barreras proteccionistas altas en ciertas industrias, su estrategia de desarrollo se ha orientado cada vez más hacia el sector externo. Por tanto, la industria privada, apoyándose en la doble posición de México como nación exportadora de petróleo y como PDA, ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo global del país en los años recientes.

El problema ambiental en México, alcanzó importancia inmediatamente después de su tardía revolución industrial de los años cuarenta. El hacinamiento urbano y la expansión demográfica sobre todo, en las áreas ocupadas por los núcleos industriales revelaron sus primeros síntomas negativos, al aumentar los niveles de contaminación en zonas específicas de los grandes centros de población importantes. "La natural y rápida dilución de sustancias tóxicas o extrañas en el aire y en los cursos de agua, empezó a provocar la pérdida del equilibrio natural que permite la reposición de habitats limpios"². Así, después de

²Martín Mateo Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. 1. Editorial Trivium. Madrid.1993. p. 370.

décadas de descuido por nuestros gobiernos, se ha acentuado de tal forma que se ha hecho necesario un replanteamiento del problema, sus condicionantes, variables y actores para encontrar formas alternativas e integrales de convivencia entre la sociedad y el medio ambiente.

Las relaciones entre el Estado y la Industria en nuestro país son relaciones complicadas por los diversos intereses económicos, políticos y sociales que se manejan entre sí. El radio de acción de la política pública se ha convertido en el principal foco de atención de los industriales, cuyo papel político en organización de grupos o como actores individuales ha sido relevante desde que terminó la segunda guerra mundial.

A pesar de su importancia, pocos estudios han hecho hincapié en las interrelaciones de éstas funciones de los "empresarios mexicanos"³. Los industriales han contribuido desempeñando funciones de importancia, no solo acumulando capital y organizando empresas económicas, sino reuniendo las fuerzas del cambio social al estimular la modernización política y económica que ha permitido desplazar a las élites tradicionales. Los empresarios industriales han surgido como una fuerza de importancia mayor que ejerce influencia sobre las políticas de desarrollo, crecimiento industrial.

"Las industrias ocupan una parte importante del ambiente construido y sus actividades ejercen una influencia determinante sobre el medio ambiente en

³ Los principales libros que tocan estos puntos son los de Marco Antonio Alcazar (1970); Flavia Derossi (1971); Roberto Jones Shafer (1973); Susan Kaufmann Purcell (1979). Los libros de Shafer y Alcazar son piezas históricas altamente descriptivas que cubren todos los sectores empresariales. La monografía de Derossi, se centra principalmente, en cuestiones de desarrollo económico; el libro de Purcell analiza la cuestión de la industria junto con otros sectores políticos y del poderío político y económico de las industrias más grandes; cabe hacer la acotación de que ninguno de éstas obras hace mención sobre las relaciones existentes entre el desarrollo de la industria y su repercusión con el medio ambiente.

general"⁴. Esta influencia se refiere al ambiente construido del que forman parte, pero también al medio natural en el que se sustentan y desarrollan estas actividades, esto es, a las fuentes de aprovisionamiento de energía y de recursos naturales que son necesarios para los procesos industriales, así como a los suelos, aguas y aire en los que se descargan los residuos sólidos, líquidos y gaseosos que generan estas actividades.

La planta industrial se puede considerar que se encuentra constituida por cuatro sectores: a) Manufacturero; b) Extractivo (minería y petróleo); c) De la construcción; y d) Eléctrico.

El sector manufacturero ha contribuido de manera importante a la fuente de empleo en México ya que cubre alrededor de 3.5 millones, de éstos aproximadamente 75%, se distribuye en las industrias procesadoras de alimentos, de ingeniería, textiles y generadoras de productos químicos.

"La industria manufacturera"⁵ está conformada por un número reducido de grandes conglomerados nacionales y empresas transnacionales (que sumaron un total de 2 481 en 1992), las cuales dominan los mercados respectivos, y un gran número de micro (101 226), pequeñas (20 734) y medianas (3 338) empresas que contribuyen con aproximadamente la producción manufacturera del país.

Un ejemplo de industria dominada por un número pequeño de grandes empresas es la relativa al hierro y al acero, en la cual dos grandes compañías

⁴Bañes Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica. México 1994. Vid. Los problemas ambientales generados por las actividades industriales. p. 491.

⁵Cf. *La Industria en México: Oportunidades para la Producción Sustentable*. México: Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994. Secretaría de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Ecología. México 1994. pp. 147-149.

contribuyen en 60% a la producción; un segundo grupo de medianas empresas aportan 25% y el resto es generado por pequeñas empresas. En el área de procesamiento de minerales no metálicos, predomina la manufactura del cemento, concentrada principalmente en ocho productores, y la del vidrio, en donde participan más de 300 empresas la mayoría de las cuales son pequeñas y medianas. La ampliación de la infraestructura de transporte y la modernización de los procesos de producción, son dos de los factores que han favorecido la expansión de estos dos tipos de empresas manufactureras.

Otro ejemplo de producción industrial altamente concentrada es el caso de la industria química, donde 340 de las 5 472 empresas que la conforman son grandes modernas y generan más de dos terceras partes de la producción nacional de fibras, resinas, hules sintéticos, negro de humo, pigmentos y colorantes, adhesivos, química inorgánica y especialidades químicas en 405 plantas. El resto de las empresas trabajan en pequeña escala para el mercado interno y por lo regular operan con tecnologías caducas.

Las grandes empresas nacionales y transnacionales contribuyen actualmente de manera importante a la producción petroquímica, por lo cual México se ubica entre los 10 países exportadores más importantes de estos productos. En este campo, se ha puesto particular énfasis en la disminución del consumo de energía y materias primas y en la adopción de procesos de producción de alta tecnología y bajo impacto ambiental.

Tanto la "industria automotriz como la de productos eléctricos y electrónicos"⁶, se caracterizan por una situación similar a la descrita anteriormente respecto a la contribución de grandes empresas a la expansión de estos rubros en el país.

⁶Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo Industrial, 1989.

En el periodo de 1950-1994 ocurrieron cambios dramáticos en las políticas industriales, partiendo de una estrategia progresiva de sustitución de importaciones, pasando por un periodo de creación y crecimiento de empresas del sector público, hasta el momento actual en que la mayoría de éstas se han privatizado y existe una política de apertura orientada por el mercado.

Por tanto, el impacto ambiental de ese desarrollo industrial ha sido considerable, no tan sólo como el resultado del crecimiento de la producción, sino también a que dicho crecimiento se realizó de manera importante en los sectores más contaminantes. Esto trajo consigo una contaminación más intensa, es decir, se incrementó la cantidad de emisiones por unidad de producción manufacturera.

Las "emisiones de las industrias mexicanas"¹, fueron estimadas tomando como referencia las emisiones de las empresas de la misma clase en los Estados Unidos, ya que no se contó con datos certeros, y se asumió que fueron constantes a través del tiempo y no fueron influidas por cambios tecnológicos relevantes. De la misma manera, se calculó que entre 1950 y 1970 creció la intensidad de la contaminación en un 50%, sobre todo por la contribución de industrias que generan productos intermedios. De 1970 a 1993, dicha intensidad creció en un 30%, lo cual se atribuyó al crecimiento de las inversiones del sector público en las industrias petroquímicas y de fertilizantes entre 1978 y 1982.

En suma, si se considera que el crecimiento de la industria manufacturera entre 1950 y 1993 fué por un factor de 10, y que la intensidad de la contaminación creció un factor de dos, resulta que la producción de contaminantes para este sector aumentó en un factor de 20.

¹A. Ten Kate, *Industrial Development and the Environment in México*, The World Bank Policy Research Working Papers, 1994.

En cuanto al consumo de combustibles considerado como indicador de cambios relevantes en las emisiones, se identificó que la intensidad del consumo energético (consumo por unidad de producción) en la industria mexicana creció en 5.7% de 1970 a 1990, mientras que en los países de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) decreció en 35.3% en el mismo periodo. Este comportamiento se atribuyó casi exclusivamente a cambios tecnológicos en las distintas ramas y no a cambios estructurales de la base productiva hacia los sectores de consumo más intenso.

Se considera que el hecho de que la industria mexicana no siguió la tendencia de ahorro de energía de los países de la OCDE se debió a la política de mantener en México los precios de la energía por debajo de los precios del mercado a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que las actividades industriales son, desde la década de los cuarenta, el factor más dinámico de crecimiento económico de México, como lo pone de manifiesto la composición del producto interno bruto del país. En efecto, mientras la economía en México creció a un ritmo aproximado de un 6% anual, la industria lo hizo alrededor de un 8%, lo que significó que en 40 años, duplicara su participación en el producto interno bruto, que pasó de menos del 20% en 1940 a cerca del 39% en 1980 con lo cual el país pasa de tener una actividad preponderantemente agrícola a una "agrícola-industrial".

⁵Cf. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Diario Oficial de la Federación, 13 - VIII -1984), sección 2.1. El Programa Nacional de Modernización Industrial del Comercio Exterior 1990-1994 (Diario Oficial de la Federación 23 - I - 1990) se limita decir que "la política de industrialización en México ha sido el motivo del crecimiento económico en las últimas cinco décadas.

Esta circunstancia le dió a México el perfil de un país industrializado, en el que se reprodujeron, muchas veces de una manera más acentuada, aquellas formas de deterioro del ambiente que son la consecuencia directa de las actividades industriales que no están sometidas a las limitaciones necesarias para impedir que se generen tales consecuencias.

Los problemas ambientales que crean las actividades industriales tienen que ver, dicho de una manera muy general, con la falta de adecuación de los procesos productivos al medio natural en que se apoyan, pero también al ambiente construido dentro del cual tienen lugar. Esta falta de adecuación puede ser tratada desde diversos puntos de vista; sin embargo, no puede ser explicada si no se tienen en cuenta las características del proceso industrialización en las últimas décadas, que en países como los de América Latina es un proceso que forma parte de un estilo de "Desarrollo Exógeno", impuesto a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

Estos estilos de desarrollo no toman en consideración la necesidad de compatibilizar los procesos económicos con los procesos naturales y, en el sector industrial, impone un modelo de industrialización cuyos efectos negativos en el ambiente se traducen en la sobreexplotación de ciertos recursos naturales y la subutilización de otros (con base en la teoría de las ventajas comparativas); en una utilización intensiva de energía por combustibles en especial el petróleo; (la industria consume el 37% de la energía mundial); en una concentración de las empresas, bajo las formas monopolísticas u oligopólicas, que tienden a radicarse en

⁸Debe entenderse por desarrollo exógeno aquel en que el aporte financiero o tecnológico proviene de los países desarrollados. Los costos de internalización de nuevas tecnologías en los países subdesarrollados es alto en términos sociales, pues el endeudamiento de estos países en comparación con los aportes relativos de la transferencia de tecnología o inyección de capitales a áreas prioritarias o estratégicas, se traducen, en el mayor número de los casos, a beneficios de mediano y largo plazo. Este tema es muy discutido en los círculos ambientales mundiales, sin embargo, dada su extensión no será tocado en la presente tesis.

los grandes centros urbanos (con las consecuencias negativas de los procesos de metropolización); en la generación de residuos (2100 millones de toneladas de residuos sólidos); en el impulso a las actividades eminentemente tóxicas o de alta peligrosidad (como corresponden a las industrias más dinámicas), y en incremento acelerado de los procesos de contaminación de las aguas los suelos y el aire, como consecuencia de las descargas no sujetas a control de cada vez un mayor número de aguas residuales, desechos industriales, gases y partículas, progresivamente más tóxicos o peligrosos (383 millones de toneladas de residuos peligrosos, así como el 50% del dióxido de carbono y el 90% de los óxidos de azufre).

"En este modelo de industrialización hay que incluir la tendencia a la relocalización de industrias que presenta inconvenientes ambientales en sus países de origen, como ocurre por ejemplo con la contaminación de la industria minero-metalúrgica, que en países como el nuestro encuentra irrestricta disponibilidad de recursos minero-metalúrgicos y de energía a precios más bajos, así como una notable disminución o ausencia de costos para la prevención y control de la contaminación"¹⁰.

A estos factores cabe añadir que nuestro país ahora se encuentra ligado al "desarrollo dependiente"¹¹, pues los intentos por desarrollarse muy rápidamente

¹⁰Cf. para todo lo anterior Juan Carlos Bossio, Los recursos naturales renovables y la reestructuración de la economía internacional, CEESTEM, México, 1981, donde se señala, entre otras cosas, que en los Estados Unidos, durante los años 1978-1980, el 12.4% de los gastos totales en nuevas plantas y equipamiento para las industrias metalúrgicas, fueron dedicados a gastos ambientales. Para entender la magnitud que puede llegar a tener la relocalización industrial, tengase presente que el 86% de las industrias se localizan en los países desarrollados y sólo el 14% en los países subdesarrollados.

¹¹El desarrollo dependiente ha estado ligado, teórica y prácticamente, al desarrollo reciente en América Latina, la definición más común sobre un Estado dependiente señala que es aquella

generaron problemas de absorción de capital, desequilibrios sectoriales, inestabilidad monetaria y tecnología inapropiada. Además, los reclamos de los trabajadores y las clases bajas por mayor influencia política y una más equitativa distribución de la riqueza (no importando que tan justa o garantizada) interfirieron en el proceso de acumulación de capital. De ésta manera muchos aspectos del desarrollo reciente en nuestro país han resultado ser obstáculos en la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo sustentable y sostenible.

1.2. Dimensionando el Problema: Planeación y Gestión del Medio

La crisis ambiental llamó la atención sobre la destrucción del patrimonio de recursos naturales. Así, las estrategias del "ecodesarrollo"¹² plantearon la necesidad de incorporar el plano ambiental para compatibilizarlos a los procesos

situación en la cual las economías de ciertos países están condicionadas por el desarrollo y expansión de otras economías, hacia las cuales están sujetas.

¹²Definido por Sanchez y Sejenovich el ecodesarrollo entendido como precursor de lo que en los años ochenta sería el desarrollo sostenible (o sustentable) es: "una modalidad del desarrollo económico que postula la utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades de las actuales y las futuras generaciones, mediante la maximación de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, empleando una tecnología adecuada a este fin y la plena utilización de las potencialidades humanas, dentro de un esquema institucional que permita la participación de la población en las decisiones fundamentales", Citado en *La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Alberto Glender/Victor Lichtinger (compiladores) Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica pág.56 extraído de Vicente Sanchez y Victor Sejenovich. *Ecodesarrollo: Una estrategia para el desarrollo social y económico compatible con la conservación ambiental*, en Revista Interamericana de Planificación, México, Sociedad Interamericana de Planificación, vol XII, núms. 47-48, pp. 152-160.

de desarrollo, incluyendo la diversidad étnica, el potencial de los conocimientos tradicionales, la prudencia ecológica y la innovación de prácticas productivas capaces de asegurar una base de recursos para las generaciones futuras.

Los principios del ecodesarrollo han sido reformulados en el contexto del discurso del "desarrollo sustentable"¹³. En este proceso se ha avanzado aunque no de manera suficiente en la institucionalización de todo un sistema normativo para controlar los efectos de la racionalidad económica actual sobre la degradación ambiental y la destrucción de la base de recursos (convenciones y protocolos internacionales; legislaciones nacionales), y la incorporación de tecnologías limpias (limpiadoras) al final de la cadena productiva.

"Bajo un sistema liberal o neoliberal, la piedra angular del ecodesarrollo es un sistema de mercados abiertos y competitivos en el que los precios reflejan tanto los costos del medio ambiente como los de otros recursos"¹⁴.

El desarrollo sostenible requiere la producción de cantidades crecientes de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de grandes cantidades de seres humanos que van rápidamente en aumento. Al mismo tiempo, el empleo de los recursos ambientales debe tornarse más eficiente y tanto los procesos de producción como los modelos de consumo deben producir menos contaminación.

¹³ Cf. con cita anterior, el desarrollo sustentable se conceptualiza apartir de la conclusión de la Comisión Brundtland (1987) donde se armonizan los conceptos de desarrollo/medio ambiente considerados como indisolubles, el informe realizado por ésta Comisión adopta la siguiente definición: "Es desarrollo sustentable aquel que se lleve a cabo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" y agrega: "No se puede asegurar la sostenibilidad

¹⁴ Enrique Leff, Julia Carabias (coordinadores). *Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales*. Vol. 1. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1994. p. 39

"Puesto que la producción y la contaminación se ven afectadas por las actividades diarias de miles de millones de individuos, el desarrollo sustentable no puede asegurarse eficientemente sólo por medio de decisiones gubernamentales"¹⁶. Los gobiernos, no obstante, deberían proporcionar las condiciones de entorno adecuadas para que puedan llevarse a cabo los objetivos citados.

La tecnología industrial se presenta con promesas y contrariedades, es claro que tenemos que reflexionar ahora sobre el mecanismo del cambio. El cambio humano e institucional se produce lentamente, mientras que la extensión de la contaminación, por obra de los vientos y de las corrientes de agua, tiene lugar velozmente. Hasta ahora, el planteamiento adoptado frente a los problemas ambientales ha consistido, principalmente, en el establecimiento de normatividad que dispone niveles de tolerancia respecto de la calidad ambiental, confiando en que las invenciones tecnológicas vengán a resolver el problema, mientras seguimos consumiendo del mismo modo y al mismo ritmo que en el pasado.

Y sin embargo, lógicamente, el establecimiento de simples controles sobre emisiones y efluentes no ha de restaurar el daño ecológico producido. La tecnología sola no puede resolver el problema, máxime si se tiene en cuenta que la tecnología es el problema.

Precisamente, lo que nos ha llevado a la crisis del medio ambiente ha sido nuestro proceso de adopción de decisiones en los asuntos tecnológicos. La solución, ha de ser otra: una solución basada en nuevos comportamientos, en un planteamiento empresarial de éstos asuntos, en la adopción de una nueva metodología decisoria. Desgraciadamente, el problema está en nosotros mismos,

¹⁶Stephan Schmidheiny and BCSD (Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible). *Changig Course: A Global Business Perspective on Development and Environment*. MIT Press 1993. (Business Edition Hand Cover). pp. 67-70.

en nuestras metas conflictivas en la utilización de la técnica para la fabricación de bienes de consumo. De algún modo debemos aprender a manejar a nosotros mismos y a las técnicas industriales, de manera que se tengan en cuenta los efectos ecológicos a largo plazo de nuestras actividades y no simplemente la maximización a corto plazo de la producción.

"Por tanto, las estrategias del desarrollo sustentable además deben de trascender a las propuestas de una conservación restricta de áreas de reserva de los recursos naturales, de las comunidades tribales y de los grupos indígenas"¹⁶. La dimensión cultural del desarrollo sustentable de los recursos se abre al ámbito general del sector primario de la producción, incluyendo no solo a los pueblos indígenas, sino a las poblaciones campesinas y en general, a las comunidades rurales y urbanas que, arraigadas en sus identidades étnicas y culturales, se vinculan a los procesos emergentes de gestión ambiental de sus recursos productivos.

"Este proyecto de gestión ambiental y planeación se fundamenta en una nueva ética y nuevos principios productivos de desarrollo"¹⁷. El discurso del ecodesarrollo se ha ido madurando, a la vez que se va moldeando los intereses de los diversos actores (gobierno, industria, sociedad) que han entrado en juego. Al tiempo que se ha ido legitimando la demanda social por un ambiente sano y productivo, se ha puesto de relieve la importancia de recuperar un proceso de desarrollo sustentable y sostenido, no sólo para preservar una base de recursos para las generaciones futuras, sino para asegurar la sobrevivencia y bienestar de los pobres que habitan el mundo de hoy, engrosando las filas de desempleados,

¹⁶Stahr Edmunds y John Leley. *Ordenación y Gestión del Medio Ambiente*. Trad. Joaquín Hernández Orozco. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1985. Vid. "La estructura actual de la adopción de decisiones relativas al medio ambiente". pp. 71-106.

¹⁷Enrique Leff, op cit., p. 47.

de las mayorías marginadas de los beneficios del actual desarrollo y de la población creciente que rebasa los límites de la pobreza crítica.

A nivel de adopción de principios, parece existir un consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación. Estas proposiciones son, efectivamente, poco discutibles en cuanto que de una mejor ordenación del espacio pueden deducirse indudables ventajas para una adecuada utilización de los elementos.

La radicación territorial de los focos contaminantes es un factor importante en cuanto a la asimilación por los sistemas naturales de los subproductos a ellos trasladados. La concentración de vertidos ocasiona obviamente cargas que rebasan la capacidad espontánea de autoregeneración de los sistemas. En cuanto a las condiciones geográficas y meteorológicas que fueron objeto, de prudente consideración por los urbanistas de la antigüedad, son factores nada desdeñables para la buena gestión ambiental.

La doctrina urbanística, ha hecho hincapié en explotar las posibilidades que ofrece la ordenación del territorio, para evitar así la dedicación de ciertos espacios con fines incongruentes a su adecuado destino natural; obviamente la confluencia de usos perjudiciales entre sí, va en perjuicio normalmente de los intereses más débiles.

Estos enfoques han sido asimilados incluso por los organismos internacionales, y así en la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirmó que:

"La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de mejorar y proteger el medio."¹⁸

Otras "organizaciones"¹⁹ se han pronunciado explícitamente también sobre el tema, reconociendo, por ejemplo, la importancia de la planificación regional para el control de la concentración excesiva de contaminantes a la atmósfera, lo que trasciende tanto a la regulación intranacional de éste tipo de contaminantes, como a sus consecuencias transnacionales.

Efectivamente, el control de la contaminación exige la adopción de medidas que inciden en la utilización del espacio, como ha puesto de relieve una de las agencias más avanzadas en la disciplina ambiental, la "(Environmental Protection Agency)"²⁰, EPA norteamericana, haciendo constar la laguna existente en el ordenamiento de aquel país. Un amplio número de problemas del medio no pueden ser tratados efectivamente, en ausencia de controles de uso de suelo y de una eficaz planificación ambiental, sin lo que se considera imposible hacer frente a éstas responsabilidades.

La estructura del proceso decisorio que afecta al medio ambiente donde más claramente se manifiesta es la asignación y utilización de los recursos. Los economistas hablan, para todo tipo de bienes y servicios, como factores de la producción, de la tierra, el trabajo, el capital y la gestión empresarial

¹⁸Barbara Ward y René Dubos, *Una sola Tierra*, Segunda reimpresión. Fondo de Cultura Económica 1974 pag. 269.

¹⁹En este sentido, la Declaración de Principios adoptada en 8 de marzo de 1968 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Similares postulados han sido adoptados por otros organismos intergubernamentales, como el Grupo de Trabajo sobre Problemas de Contaminación de la Atmósfera de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y el Comité de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo.

²⁰U.S. Environmental Protection Agency, *Metaplaning, Land Use and Environmental Protection*, Youth Advision Board, Washinton, 1974, pag. 25.

(management). Al hablar de tierra, en este caso, se hace referencia, materialmente, a la misma superficie territorial del globo más sus productos primarios, tales como minerales, agua, maderas u otras sustancias o materiales naturales. El trabajo, por supuesto es el medio humano para el tratamiento y transformación de esos recursos obtenidos de la tierra, siendo el capital el conjunto de medios tecnológicos requeridos para ese proceso. La empresa desempeña la función de organización y asunción de riesgos, disponiendo el proceso mediante el cual la tierra, el trabajo y el capital se combinan para producir bienes y servicios con los que se satisfacen las necesidades humanas.

"Si son estos los medios principales de los que nos valemos para subvenir a las necesidades humanas, es claro que la estructura decisoria, a la que se ha llegado por evolución en el seno de la sociedad industrial, queda reflejada en cuatro grupos de líneas directrices o elementos instrumentales que son: 1o. Las directrices públicas y básicas de la política de asignación de bienes y recursos; 2o. Las delegaciones en el mercado y en la estructuración de los precios para la asignación de los recursos; 3o. Las preferencias en cuanto a la organización industrial manifestadas en la gestión empresarial y en la constitución política de la comunidad; y 4o. Las preferencias y criterios decisorios privados de los individuos particulares"²¹.

De modo muy general puede decirse que la asignación y distribución de la tierra vienen determinadas por las normas jurídicas que regulan los medios de adquisición del dominio y la posesión. El trabajo y el capital se asignan, principalmente a través de los mecanismos de mercado y formación de los precios que la ley autoriza, si bien las relaciones laborales se determinan también, en parte, mediante negociación.

²¹Stahl Edmunds . op cit. p. 71

El esfuerzo empresarial se configura por mecanismo mercado-beneficio y por las normas legales que establecen y rigen las formas permitidas de organización industrial. Por tanto, las asignaciones primarias de recursos vienen determinadas principalmente por elementos instrumentales de carácter jurídico o institucional, que son la forma en la que el Estado desea actuar y desenvolverse en cuanto grupo social. Una determinante secundaria viene a ser constituida por la estructura de las preferencias privadas en cuanto a las decisiones individuales, que se hace sentir como impulso que se proporciona al sistema institucional, a través del mecanismo del mercado, en forma de "una demanda de consumo respecto de productos específicos"²².

La ordenación del territorio con fines ambientales además es importante para enfrentar la contaminación de las aguas en lo que respecta a la autorización de ciertas actividades generadoras de contaminación y de la política en general de la utilización del territorio con vistas a preservar la calidad de este medio.

Las concentraciones industriales en cuencas, y el uso de los litorales, se reducen si existe una adecuada ordenación del territorio, instrumento de tutela ambiental. "Más aún el propio dispositivo contaminante exige una adecuada meditación sobre la utilización del espacio, teniendo en cuenta la dinámica de la población y el empleo, realizando las reservas oportunas para la implantación de las instalaciones de tratamiento, cuyo emplazamiento no habrá, además, de perturbar otros usos"²³.

Análogas reflexiones pueden realizarse en relación con la contaminación atmosférica. Es obvio, por ejemplo que la política de localizaciones industriales debe estar sensibilizada a las preocupaciones ambientales, aconsejando la

²²Ibid. p. 72

²³Grava, *Urban planning Aspects of Water Pollution Control*, Institute of Urban Environment, Columbia University, New York, 1969.

radicación de las plantas fabriles en función de las circunstancias meteorológicas y geográficas; así como desaconsejando concentraciones excesivas en las proximidades de los núcleos habitacionales aun cuando exijan adecuados elementos correctores, dada la ampliación de los riesgos de accidentes o simplemente por los efectos acumuladores de vertidos, que aisladamente quizá serían inocuos.

"Esta comprensión del problema ha salido del reducido círculo de la especulación teórica, calando en la conciencia ciudadana de las grandes metrópolis industriales, en algunas de las cuales se vienen registrando movimientos populares de protesta frente a proyectos de instalación de nuevas industrias en radicaciones inadecuadas"²⁴.

Si queremos entender la estructura de las decisiones que afectan al medio ambiente, necesitamos ver la manera en que se producen y toman cuerpo concreto los arreglos y disposiciones institucionales y la forma en que actúan y operan. Podemos observar después la manera en que las preferencias individuales tienen su contexto dentro del marco institucional en el que se les permite expresarse y actuar; "además de ejercer el sistema decisorio para producir servicios útiles o, en su caso, "utilidades negativas" (disutilities) en forma de contaminación o degradación del medio ambiente"²⁵.

De esta manera, la ordenación del territorio constituye una imprescindible técnica para el control ambiental, ahora bien, supone sólo un aspecto parcial del

²⁴Martín Mateo. op cit. pag. 279. apud. c.c. 16. Desde un plano teórico la actual crisis de los sistemas jurídicos y su incapacidad para adaptarse al proceso de modernización de las técnicas de producción ha sido puesto de relieve por Laversin, *Remarques sur l'inadaptation des systemes juridiques traditionels aux problemes modernes de l'urbanisme et de l'environnement*, Revista del Instituto de Ciencias Sociales, núm. 23, Barcelona, 1974.

²⁵Stahri Edmunds. op cit. p. 88.

problema, por lo que no conviene perder la dimensión de su manejo. La planificación ambiental por sí sola no puede ni remotamente resolver el problema del ambiente, ni siquiera un sector concreto, como el de la contaminación industrial.

La planificación ambiental no constituye la utilización de otras medidas como la introducción de dispositivos anticontaminantes o el empleo de materias primas ambientalmente limpias.

Llevada a sus últimos extremos desarticularía el territorio, aumentando en gran medida los costos sociales. Lo que debe pretenderse no es la separación radical entre los diversos usos, industriales y habitacionales, por ejemplo, sino su compatibilización hasta donde sea posible, estableciendo para ello las medidas correctoras adecuadas.

Tampoco se conseguirá por estas vías el principal objetivo de la lucha contra la contaminación: evitar que se recarguen los sistemas básicos naturales, en muchos casos se trasladará simplemente el problema y sólo en las mejores circunstancias se favorecerá simplemente la autodepuración de los elementos.

Un énfasis excesivo, como el que realizan "algunos autores"²⁶, en las técnicas del urbanismo y de la planificación puede ser incluso perjudicial al posibilitar utilizaciones del espacio y de los elementos que no deberían ser concedidas en cuanto a que las consecuencias a la larga sufrirían otras zonas.

1.3. Estado de Derecho y Derecho Ambiental.

²⁶Cf. Brañes. op cit. pp. 474-486

Partiendo de la definición de "Derecho Ambiental"²⁷ como aquel (cuerpo normativo) que incide sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar el medio ambiente.

En ese sentido el derecho en cuanto mandato imperativo e irresistible, no es la única norma social posible, ni puede producir por sí sola los efectos pretendidos en ausencia de un consenso social previo que no sólo presione a la clase política para la producción legislativa, sino que también asegure su mayoritario y voluntario cumplimiento.

La responsabilidad de mantenimiento o restauración del medio no recae únicamente en el Estado, si bien, su fin primordial es proporcionar a la colectividad los satisfactores necesarios para la convivencia armónica, esto no significa que el gobernado no se encuentre responsabilizado conjuntamente.

El problema del deterioro del medio, a nivel individual o estatal es un problema más económico que técnico, visto así, el progreso industrial y la mejora cuantitativa del nivel de vida constituyen imperativos a los que los gobernantes y gobernados propenden aún en sacrificio de otros objetivos menos populares, como en el caso concreto el medio ambiente.

Como se puede apreciar, las relaciones entre la política ambiental y la política económica han sido marcadamente conflictivas, en cuanto se crea, con

²⁷Cf. Brañas. *Ibid.* pp. 26-28. donde define como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos;

razón, que eran los agentes económicos los responsables del deterioro del medio, y estableciéndose entre ellos una pugna contaminadora encaminada a aligerar los costos y mejorar comparativamente sus posiciones recíprocas en el mercado.

Sólo los poderes públicos podían evitar el deterioro ambiental imponiendo una enérgica tutela sobre el entorno, misma que fue rebasada al demostrar su ineficacia como medio de control adecuado, en el esquema social actual, en consecuencia sólo ha traído consigo corrupción, ingobernabilidad y mafias entre los distintos actores.

Sin embargo, la percepción del hombre de las circunstancias del entorno, ha sido recibida en varias disciplinas, animando a un replanteamiento de la "ética del ambiente"²⁸ interiorizada con mayor o menor intensidad por la sociedad, que han llegado a la conclusión de Burton de que "tanto en términos prácticos como morales los grandes cambios introducidos por el hombre en los sistemas naturales suponen asumir una nueva responsabilidad entre el hombre y la naturaleza"²⁹.

Como resultado de esta nueva responsabilidad dentro del derecho han nacido conceptos jurídicos: los recursos compartidos, patrimonio común de la humanidad, elementos esenciales del planeta, responsabilidad ambiental, derechos de las terceras generaciones, etc., que plantean problemas en nuestra forma tradicional de concebir el derecho. Así, figuras como las soberanía,

²⁸M.Sosa, Nicolás. *Ética Ecológica*. Editorial Universidad. Serie Libertarias. Madrid, 1990 pp. 79-119. Donde el autor elabora una reflexión filosófica entorno a la discusión entorno al debate entre la concepción antropocéntrica del mundo y una concepción biocéntrica, o entre un enfoque holista de la realidad y una perspectiva atomista e individual en razón de la génesis del problema ambiental así como sus posibles soluciones.

²⁹Burton, Timoty. Presidente de la Federación Internacional de Estudios Avanzados. Cita de su artículo "Nuevo Contrato Global entre el Hombre y la Naturaleza", *Tendencias*, núm 16/1990

propiedad, derechos subjetivos, se conflictúan dentro de los nuevos parámetros sociales y nos imponen la necesidad de conciliarlos.

La moral ambiental ha sido recibida por la política dando lugar a formulaciones ideológicas de distintas características, pues si bien todos los partidos políticos en el mundo han incorporado a sus repertorios ideológicos los dictados de la ética ambiental, la intensidad de la motivación y su inserción en el orden jerárquico de las preferencias políticas varían, en función de una serie de factores como el índice de industrialización del país, sus características geográficas, los posicionamientos de la sociedad en general y de los partidos políticos en particular sobre temas como la igualdad, la solidaridad, la libre empresa o el libre mercado.

Esta explica algunas incongruencias, como que en países desarrollados (Estados Unidos), con instituciones avanzadas en cuanto a protección y preservación; con la mayor cantidad de resoluciones emitidas por sus tribunales en la materia, y la normatividad más prolífica y exigente, tengan no obstante elevados niveles de contaminación, negándose sus dirigentes a adoptar medidas más radicales, como recortar el uso de combustibles fósiles y el uso de automóviles.

En el otro extremo están los países subdesarrollados con graves limitaciones técnicas pero con la buena intención de proteger, a través de "normas ineficaces"³⁰, ante la carencia de instituciones adecuadas, tecnologías limpias, mayor educación y opciones de participación civil, no se puede hacer

³⁰Bonifaz Alfonso, Leticia. *El Problema de la Eficacia en el Derecho*. Editorial Porrúa. México 1993. especialmente páginas 223 y siguientes donde dice: "La medición de la eficacia o ineficacia va a poder apreclarse, en función de su obediencia y aplicación o en función del cumplimiento de sus propósitos, aunque también como lo hemos visto, la obediencia y aplicación contribuyen al logro de sus propósitos."

exigible un comportamiento distinto en relación con el daño o el deterioro del medio, pues se corre el riesgo de frenar y obstaculizar el lento desarrollo económico de estos pueblos.

El impulso a una moral social que busque la protección y preservación del medio ambiente, en lo futuro deberá ser consolidada por la ética ambiental, que se transmitiéndose por vía ideológica formalizada a los centros políticos de decisión se revierta en ordenamientos jurídicos que sean deseables para el cuerpo social y puedan ser cumplidos en forma eficaz.

De esta forma la tendencia del Estado debe ofrecer mayor oportunidad de participación política de los gobernados, menor rango de autoritarismo y respeto constitucional que permita la independencia de los tres poderes, sin la preminencia de uno sobre los demás y garantizando la toma decisiones adecuadas que permitan el desarrollo político, económico y social en franco respeto con la naturaleza, que traducido de otra forma consolidaría un estado de derecho armónico con el medio ambiente.

1.4. La Responsabilidad del Estado.

Como se dijo en el apartado anterior, los fines del Estado son satisfacer los intereses de la colectividad y armonizar las relaciones de los diferentes actores sociales, en ese sentido, pese al escepticismo de muchos, es preciso reconocer que el deterioro del medio ambiente, es de tal magnitud que rebasa las fronteras de las protección y la salvaguarda nacional en cuyo caso se convierte en un problema de la humanidad entera, tanto para reparar el daño como para reducirlo o eliminarlo.

Sin embargo, el Estado dentro de sistema económico liberal o neoliberal tiene la responsabilidad de mantener la libertad de los diferentes agentes mediante

políticas que busquen el equilibrio de las fuerzas productivas y sociales, entendiéndose como fomento del desarrollo científico y tecnológico en favor del desarrollo industrial con tecnologías limpias, crecimiento económico que repercuta en una mejor redistribución de la riqueza y mayor conciencia de la sociedad civil, en suma, garantizar la seguridad jurídica buscando el menor costo ambiental posible.

Este costo ambiental cabe dentro del concepto de externalidades, que tiene muchas otras aplicaciones (por ejemplo, el cambio tecnológico) y que no ha sido ajeno a la teoría económica. Asimismo, pueden considerarse, además, como factores estructurales, no susceptibles de modificarse a corto plazo por medio de mecanismos de mercado. "Para las unidades productivas, el problema consiste en internalizar las externalidades, con el apoyo del Estado en su función económica"³¹.

Por otro lado, la prevención del deterioro ambiental y los programas de protección absorben recursos reales, o sea naturales, humanos, científicos y tecnológicos. Lo ambiental y lo económico se retroalimentan tanto negativa como positivamente. Se generan costos, pero también se generan beneficios. Sin embargo, los costos iniciales, puede exceder las capacidades de ahorro, lo cual como se dijo en el apartado de 1.2. de este trabajo, se menciona la necesidad de establecer prioridades, de ahí, el dilema entre desarrollo y ambiente al que se enfrentan en especial las economías de países en vías de desarrollo como el nuestro; debido a que se teme que la atención al ambiente solo pueda lograrse a costa del desarrollo y de la aspiración de elevar los niveles de calidad de vida de la población, pues el ahorro interno es limitado y la capacidad tecnológica es con frecuencia mínima. De allí también que los países en vías de desarrollo

³¹Nicolo Gilgo, *Medio Ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica 1989., en Osvaldo Sunkel (comp.), *"El Desarrollo desde dentro"*, cap. 6, especialmente pp. 255-258.

demanden a los industrializados una cuantiosa cooperación científica y tecnológica.

Existen diversos instrumentos económicos, (precios reales de mercado, incentivos financieros y fiscales, permisos comerciables cuyos excedentes se pueden colocar en el mercado) para inducir los cambios que se consideren necesarios. Hasta ahora, su empleo no se ha extendido mucho en los países industriales, y casi en absoluto en los países en desarrollo. Igualmente importante sería la aplicación generalizada de desincentivos, (impuestos adicionales y otros cargos) al empleo de recursos energéticos y otros, cuya consecuencia ambiental se defina como dañina.

En los países industrializados se han aplicado diversas medidas de éste tipo. También se han hecho recomendaciones más radicales, como la de establecer un impuesto ecológico en sustitución de muchas medidas parciales, algunas simplemente regulatorias, que los principales países han establecido.

En el fondo, las acciones a favor del ambiente, además de las inversiones de infraestructura y las políticas generales de los gobiernos, las tendrán que llevar a cabo, por una parte, las industrias (grandes, medianas y pequeñas, y de distintas características), y por otra, de manera individual, las familias consumidoras de bienes y usuarios en general de los distintos servicios. Por ello, hacia ellas deberán dirigirse, las políticas ambientales por medio de incentivos y desincentivos además de las disposiciones regulatorias respecto a normas y permisos, con la amenaza de prohibición o la clausura (que puede generar desempleo y afectar los flujos del comercio internacional).

En razón de lo anterior, el Estado necesita encontrar una fórmula óptima que conjugue las normas con el control regulatorio, la autoregulación y los instrumentos económicos como se pasan a explicar:

a). **Normas y controles.** El Estado tradicionalmente ha empleado las regulaciones de normas y controles para lograr los objetivos ecológicos. "Los estándares de rendimiento" a menudo fijan una meta en las emisiones y dan a las empresas la flexibilidad de cumplirlas. "Estándares prescriptivos" pueden determinar que se use la tecnología actual, suponiendo que de esa manera se logrará el resultado deseado. Lo anterior concede a las empresas mayor campo de acción para la innovación y la eficiencia.

En los diferentes campos surgen preocupaciones, compartidas tanto por el Estado como por la Industria, respecto a los límites y a las restricciones asociadas al enfoque regulatorio:

- Las regulaciones son inflexibles y muchas veces no constituyen la manera más efectiva, desde el punto de vista de los costos para lograr los cambios.

- La normatividad presupone la adherencia a requisitos específicos (tales como filtros de aire), en vez de mejoramiento y la innovación continuos. Esto suele perpetuar más que mejorar la calidad del medio.

- El enfoque normativo plantea problemas particulares para los países en desarrollo, como el nuestro, donde la infraestructura administrativa necesaria para asegurarlo es insuficiente e ineficiente.

- La regulación es útil y debe continuar como contexto normativo básico debiendo suponer que las riendas de la dinámica legislativa deben estar en función de la experiencia derivada de los tribunales en las controversias que se presenten entre los diferentes actores.

b). La autoregulación. Debe buscarse limitar la responsabilidad del Estado traducida en la tutela administrativa, sea como factor de control o normativo, fortaleciendo los órganos jurisdiccionales para dejar la responsabilidad de preservación y protección del medio a los distintos actores sociales en contención.

En este sentido, la autoregulación podría lograr aportes significativos en el efecto ambiental de los sectores empresarial e industrial. Pero para el óptimo funcionamiento debe negociarse entre la industria y el Estado una clara variedad de condiciones y requisitos que conformarán las condiciones del entorno. La industria tendrá libertad de innovar e invertir dentro de estas condiciones de entorno como consecuencia de la seguridad jurídica existente.

Existen varios motivos que impulsan la tendencia de la industria a la autoregulación:

- La amenaza de regulaciones gubernamentales (se requiere un gobierno con un aparato de regulación probado)

- Las iniciativas voluntarias solicitadas (parecidas a la norma restrictiva, prohibitiva y sancionatoria sólo que estas alientan a la industria a adoptar ciertas iniciativas ambientales) ejemplo: la auditoría ambiental que no se encuentra establecida en la Ley y por medio de la cual se "alienta a la industria" a contribuir con el medio ambiente.

- La divulgación obligatoria de los efectos ambientales (esto se basa en un cuerpo normativo, que resulte más económico tanto para el gobierno como para la industria) fomenta los procesos de controversia entre los actores y consecuentemente experiencia para vertirla en las modificaciones a la normatividad vigente.

- La presión o el aprecio públicos (las industrias operan con un contrato implícito con el público; la pérdida de confianza desestimula el consumo y en consecuencia es perjudicial para la planta productiva).

- La presión de los iguales (las empresas líderes están adoptando postulados del desarrollo sustentable, lo cual presiona a otros para hacer lo mismo).

- Una postura común frente a la normatividad y los problemas ambientales (los industriales también son sujetos de derechos y obligaciones y los órganos gubernamentales deben ser responsables de ofrecer las mínimas garantías al igual que los demás actores sociales).

- La coherencia en el comportamiento de las empresas multinacionales (los medios de comunicación internacional significan que las empresas multinacionales están expuestas a un control minucioso; esto representa tanto una oportunidad como la obligación de aplicar constantemente estándares altos en todas las operaciones).

Sin embargo, la autoregulación tiene sus desventajas, ya que podría conducir a la creación de mafias y proteccionismo. Y se podría frustrar por empresas "free rider"³² que usan el no cumplimiento para ganar una ventaja competitiva injusta. Una respuesta a este problema es la de confiar simplemente en las fuerzas del mercado; muchos free riders sufrirán las consecuencias del no cumplimiento, ya que el comportamiento ecológicamente sólido acordado por el Estado y las industrias conduce a beneficios mayores a mediano y largo plazo.

³²Se conoce como free riders (jinete libre) a las empresas que evadiendo el cumplimiento del ordenamiento legal y aprovechándose de las ventajas del incumplimiento generan un costo cero en materia ambiental y por tanto una competencia desleal frente a las demás empresas.

Por otra parte, las empresas que cumplen con lo acordado y las asociaciones industriales del sector comercial que favorecieran la autoregulación pueden ejercer presión sobre los free riders o pedir al Estado que introduzca legislación basada en la experiencia de los propios modelos de las empresas o asociaciones en contra de esta competencia desleal.

c). Los instrumentos económicos. El interés creciente en el uso de los instrumentos económicos proviene de cuatro necesidades: usar los mercados de manera más efectiva a fin de lograr los objetivos respecto del medio ambiente; proveer permanentemente recompensas e incentivos para mejoramientos continuos; buscar vías más eficaces desde el punto de vista de costos tanto para el Estado como para la Industria, para lograr los citados objetivos y pasar del control de la contaminación a su prevención.

No existe ninguna definición específica de lo que son los instrumentos económicos, pero todos ellos implican la intervención del Estado en el mercado mediante mecanismos como impuestos y cargas a la contaminación, permisos comerciales de contaminación y cuotas de recursos, sistemas de depósito para devolución (como las botellas de vidrio), bonos de rendimiento, créditos por el ahorro de recursos, precios diferenciales (como el caso de la gasolina sin plomo frente a la de con plomo), provisiones especiales para amortizaciones y eliminación de subvenciones y barreras a las actividades comerciales

Muchos de estos instrumentos incrementan los ingresos. De hecho, algunos son diseñados justamente para ese propósito, especialmente las cargas o derechos pensados para cubrir los costos de un programa de control de contaminación. Pero su objetivo principal es cambiar el comportamiento mediante una carga o impuesto que actúe como incentivo o desincentivo económico para modificar comportamientos.

Es de señalarse que la introducción de instrumentos económicos debería orientarse según la doctrina de la neutralidad fiscal: es decir, que los egresos no incrementen los ingresos del Estado en general. Los ingresos recaudados por encima y más allá de los fondos necesarios para financiar un programa dado pueden ser reciclados para otros propósitos, como por ejemplo, la inversión, y los ahorros, donde los instrumentos prueben ser regresivos, afectando de forma desproporcionada a los pobres, una parte de este ingreso podría ser empleada para corregir tales efectos.

Para que un instrumento económico funcione, tiene que afectar el comportamiento. Esto significa que debe moverse hacia un nivel de costos que hará que quienes contaminan y los consumidores cambien sus decisiones con respecto a cuáles procesos utilizar y a cuáles productos comprar.

Es responsabilidad del Estado que la información se haga pública y debe considerarse como un instrumento de mercado, porque permite a los consumidores elegir, y esto puede ser eficaz para cambiar el comportamiento del sector empresarial. Por ejemplo, en los Estados Unidos se exigió en juicio que la industria revelara la naturaleza y el monto de las emisiones, incluidas las emisiones legalmente permitidas, Jeffrey Leonard afirma que: "este requisito ha contribuido mucho más a limpiar la industria que cualquier otra regulación"³³. Así se permite a los actores sociales juzgar los informes y actuar en conformidad, califica a las empresas y confronta a los empresarios con la problemática ambiental a través de un órgano jurisdiccional.

El Estado mediante la política ecológica aspira a cumplir con su responsabilidad de protección del medio ambiente buscando un cambio en el desarrollo tecnológico hacia uno menos contaminante, con usos cada vez menos intensos de los recursos, y cambiando el comportamiento empresarial mediante el

³³Presidente de Resources for the Future, Inc., Washington, D.C.

ajuste de la estructura de la producción industrial para lograr mayor eficiencia y menor contaminación, así como mediante el cambio de preferencias del consumidor.

Para lograr ésto, la industria aspira a una combinación óptima de normas y controles, autoregulación e instrumentos económicos. La combinación actual en nuestro país se concentra demasiado en el aspecto normativo, de ahí la importancia de los instrumentos económicos por dos situaciones.

En primer lugar, los costos del cumplimiento de las empresas suelen ser más bajos si se emplean instrumentos económicos. También los costos administrativos del gobierno se podrían reducir considerablemente. En segundo lugar, los instrumentos económicos motivan la innovación. Alientan a quienes contaminan a cambiar hacia tecnologías nuevas o alternativas, ya que les produce mayores réditos el hecho de limpiar más, particularmente si las cargas por contaminación son negociables. Los instrumentos económicos alientan a los nuevos participantes a tratar de conseguir una ventaja competitiva, partiendo de tecnologías nuevas.

Un enfoque normativo puede tener el mismo efecto, pero ya que muchas veces requiere del uso de una tecnología específica por parte de las empresas, podría suceder que no fuera tan efectivo para motivar un cambio y un mejoramiento continuos. De hecho, las regulaciones basadas en tecnologías anticuadas pueden tener el efecto de retardar la introducción de mejoras en una determinada área del sector industrial.

Este enfoque legal parecería ser el más conveniente, ya que tanto las empresas como los gobiernos tienen mucha experiencia en la regulación y relativamente poca en el empleo de instrumentos económicos. Así ambos pueden sentirse más cómodos. Como resultado de esta costumbre los gobiernos tienden

a favorecer la producción legislativa, ya que sienten que la norma sujeta al gobernado a un deber ser irresistible y consecuentemente seguro del cumplimiento de la responsabilidad contraída. Sin embargo, el sector empresarial también ha favorecido la regulación, ya que también se encuentra familiarizado con este tipo de enfoque y siente que puede influir en él mediante negociaciones. Debemos tomar en consideración que mucha de la normatividad ambiental vigente rara vez es eficaz y cuando es aplicada es relativamente fácil burlarla, en tanto que el mismo sistema favorece su incumplimiento.

Las junglas normativas ocasionan costos implícitos, o "costos de transacción"³⁴, como se les conoce. Pero los gastos de transacción siempre significan ganancias para alguien y encuentran el camino para caer en manos de una abultada burocracia, en gran medida corrupta, y de aquellas empresas protegidas por el sistema. Los nuevos empresarios tienen negada la entrada al mercado y las pequeñas empresas ya activas en estos momentos están frustradas o a punto de quebrar.

El alto costo bajo la normatividad distorsionada obliga a la mayoría de los empresarios a evitar el sistema y envía a muchos al sector informal (*free riders*), que en países como Perú, Ecuador y Brasil, se ha estimado que este sector genera más de un tercio del PIB (Producto Interno Bruto), mientras que el promedio en América Latina es de 20 a 25. "En muchos países, el sector informal puede proveer más del 60% de todo el transporte, la construcción y el comercio de venta al menudeo"³⁵.

³⁴Son aquellos costos que repercuten directamente a la empresa por el manejo y solución de trámites ante la administración pública, desde luego que no son derechos o impuestos, sino cantidades que se necesitan para que los funcionarios no retarden los trámites o los nieguen.

³⁵Stephan Schemidheiny and BCSD (Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible). op. cit. pág. 80

Al mismo tiempo hay una creciente tendencia de los gobiernos a basar las políticas ambientales en normas y controles, mientras los países desarrollados están empezando a confiar en los instrumentos económicos. Este orden normativo, cuando es administrado por burocracias débiles, pierde eficiencia, aumenta la corrupción y debilita la credibilidad en las instituciones. Esto es particularmente notorio, en el caso de muchos países cuyas burocracias son ineficientes y cuentan con personal poco calificado y de bajos ingresos. El Estado debería aspirar a un número limitado de normatividad, pero asegurarse de que son eficaces dentro de nuestro contexto social.

Muchas naciones en desarrollo carecen de un sistema legal que funcione adecuadamente, la política del gobierno puede cambiar de un día para otro, mientras que los presidentes mandan esencialmente por decreto y aunque rinden cuentas de sus acciones en pocas ocasiones se les demanda el efectivo cumplimiento de sus políticas. La mejoría del Estado debe incluir una mejor percepción en la sociedad y compromiso de la administración pública con la mejora de los diferentes actores así como responder a sus necesidades; ser competente para asegurar certidumbre jurídica y para el suministro de servicios públicos, además ser capaz de observar una conducta equitativa, sin favorecer a ningún grupo o interés particular.

Por todo lo expuesto, se necesita encontrar una fórmula óptima que conjugue el orden jurídico con la autoregulación y los instrumentos económicos, considerando que dicha combinación debe contener los siguientes elementos:

Las decisiones deberán basarse en las medidas que prueben funcionar de manera más eficaz y ser más económicas para la sociedad.

La industria necesita tener la posibilidad de responder a la normatividad buscando la manera más eficiente de lograr el objetivo planteado.

Para la industria es necesario poder calcular la naturaleza y efecto probable de las normas jurídicas de las que van a ser sujetos en un periodo de tiempo considerable, a fin de planificar sus inversiones tecnológicas que se perderían por el rápido cambio de la normatividad

La normatividad debería introducirse de forma gradual, de manera que la industria cuente con el tiempo necesario para planificar una respuesta óptima. Si el Estado adopta un "principio de precaución", deberán velar por la introducción rápida de los instrumentos, pero deberán conceder tiempo a la industria para su cumplimiento. Si el Estado no consigue actuar hasta que el daño esté ya avanzado, no habrá entonces tiempo para la introducción gradual. La industria, por su parte, deberá aceptar que donde se precisa un remedio urgente, también será necesario contar urgentemente con regulaciones y su adecuada imposición de sanciones y correctivos.

La normatividad debe afectar por igual a todas las empresas comparables entre sí, y los países con un grado de desarrollo económico similar deberán adecuar sus políticas a nivel internacional, a fin de evitar distorsiones en el comercio. Los diferentes niveles de desarrollo existente entre las naciones deberán conducir a crear diferentes estándares y proponer diferentes soluciones, a fin de repartir las cargas de manera equitativa.

Debe ser posible velar por que cada industria cumpla con el sistema jurídico positivo, es necesario desaparecer los free riders o empresas que gocen indebidamente de privilegios.

CAPITULO 2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LA INDUSTRIA

2.1. Deber Jurídico, Obligación y Responsabilidad

Si se define al derecho ambiental como "el conjunto de normas jurídicas que inciden sobre las conductas individuales y sociales para prevenir y remediar al medio ambiente"³⁶; se supone la existencia de un "derecho objetivo del cual parten los derechos subjetivos de toda persona a desarrollar su vida con entera libertad encontrándose limitado por los derechos de las demás personas a vivir en un medio ambiente libre de perturbaciones que se superpongan al ejercicio del derecho a la vida de dichas personas y las generaciones futuras"³⁷.

Existen dos niveles que se encuentran íntimamente unidos, el primero, determinado por el deber ético de los gobernados para mantener los ecosistemas naturales, prevenir su destrucción y en su caso remediar los daños y en una moral que determine como valor universal de la sociedad, su coexistencia en armonía con el medio ambiente para sí y las futuras generaciones .

El segundo nivel se encuentra determinado por el deber jurídico que H.L.A. Hart define como: "...el comportamiento requerido por el derecho, la conducta obligada de conformidad con una norma de un orden jurídico histórico (nacional o

³⁶Brañes *op.cit.* 71

³⁷José Manuel Bórquez Yunge. *Introducción al Derecho Ambiental Chileno Comparado*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile. 1993. pág. 8.

internacional). Todo aquello que es jurídicamente obligatorio constituye un deber jurídico³⁸.

De acuerdo con lo anterior, se puede caracterizar el deber jurídico como la conducta prescrita por el derecho, el comportamiento que debe observarse. La imposición de deberes ha constituido uno de los rasgos más característicos del derecho: "La característica más general y relevante del derecho en todo tiempo y lugar, es que su presencia indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose así en obligatoria"³⁹.

Así, el deber jurídico se traduce como el comportamiento social entre los diferentes actores ambientales cuyos derechos subjetivos quedan limitados entre sí por un deber ser derivado de las normas jurídicas (derecho objetivo) que les otorga a éstos derechos a sí como les impone obligaciones.

En ese sentido Rafael Rojina Villegas al definir el concepto de obligación nos dice, "que debe entenderse como la relación jurídica entre dos sujetos, en virtud de la cual uno de ellos queda sometido a un deber o comprometido frente al otro a cumplir con una prestación, o sea, a desarrollar (comportamiento) patrimonialmente valorable; y que se atribuye al acreedor un correspondiente poder, que consiste en la pretensión a la prestación"⁴⁰.

Se debe precisar que en el derecho ambiental se entrelazan el vínculo jurídico entre partes (obligación), así como el deber jurídico (intereses colectivos), esto es la forma de necesidad jurídica que no presupone la liga inter-partes sino

³⁸Hart H.L.A. *El concepto de derecho*; trad. de Genaro Carrió, México, Editora Nacional. 1978. pág. 67

³⁹Ibid. pág 71.

⁴⁰Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, Derecho Civil Mexicano, Porrúa, Tomo V, (obligaciones I), pp. 9-25

el puro respeto de la norma de derecho, respeto que no se impone necesariamente en provecho de alguien (como lo supone la doctrina clásica) sino en beneficio del orden jurídico. Por tanto, el deber jurídico se convierte en obligación desde el mismo momento en que el sujeto se apegue con sus conductas a los supuestos normativos establecidos en favor de la colectividad aun cuando su cumplimiento forzosamente suponga la existencia de un vínculo entre dos sujetos.

Para Kelsen "Existe la obligación de conducirse de una manera determinada cuando la conducta opuesta es la condición de una sanción. Hay pues, identidad entre el sujeto de una obligación y el sujeto de la conducta que forma el contenido de ésta obligación. Por el contrario, un individuo es responsable de una conducta determinada (la suya o la de otro) cuando en el caso de una conducta contraria se dirige contra él una sanción. Además, el individuo responsable es el objeto de la conducta del órgano estatal encargado de aplicarle una sanción, en tanto que el individuo obligado es el sujeto de la conducta que forma el contenido de su obligación. La noción de obligación está ligada a la de hecho ilícito, en tanto que la de responsabilidad se relaciona con la sanción. A su vez, hecho ilícito y sanción están relacionados en la regla de derecho por el principio de imputación."⁴¹

En este orden, la responsabilidad jurídica es entonces una solución que el Estado ha establecido a través del derecho para que una persona "...dé cuenta de las consecuencias de determinados hechos..."⁴², sin embargo, las propias leyes han establecido que para poder responder de tales hechos es necesario que se le impute a alguien las consecuencias del mismo, es decir que se le atribuya como su causa.

⁴¹Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Décimo Quinta Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1977 pág. 93.

⁴²Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, pág 351.

La cuestión de la responsabilidad es recurrentemente considerada en tratados de moral, ética, filosofía y derecho. Dicho término es usado con frecuencia en discursos morales, opiniones axiológicas e instrumentos jurídicos.

Como un ejemplo de lo anterior vale la pena intentar parafrasear a H.L.A. Hart en relación con la historia del capitán de barco presentada en su libro *Punishment and Responsibility*⁴³, donde se observa de forma clara los múltiples significados que puede presentar esta vocable y como se utiliza para cumplir con diferentes funciones:

La Industria se encuentra responsabilizada ambientalmente en cuatro momentos distintos; el primero, al extraer su materia prima de la explotación de los recursos naturales, no sólo al estar obligada a una explotación racional de los recursos, sino en los casos en que es posible la remediación directa o indirecta de los distintos ecosistemas. Será directa la responsabilidad si la Industria es la única responsable de la remediación e indirecta si intervienen más sujetos dentro de los procesos de explotación del recurso.

El segundo momento, está determinado por la fabricación de productos de consumo y paralelamente subproductos que no son sujetos de comercio o simplemente son residuales en las distintas etapas del proceso, en esta etapa existe una responsabilidad en relación con el deterioro del medio ambiente y con la salud pública por lo que deben de existir controles no solo al final de la cadena

⁴³Hart, H.L.A. *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*, Oxford University Press, Tercera Edición, 1973, pág. 211. "Como capitán del Barco, "X" era responsable de la seguridad de sus pasajeros y su tripulación. En el último viaje se embriagó, y resultó responsable del hundimiento del barco con todos sus ocupantes. Se pensó que estaba loco, pero los doctores consideraron que era responsable de sus acciones. Varios incidentes en su carrera mostraron que no era una persona responsable; no obstante, fue responsable, ante la compañía de seguros que, finalmente fue responsable del siniestro. siempre sostuvo, respecto del accidente que una tormenta era la responsable, pero en el procedimiento fue declarado penalmente responsable por su conducta negligente; y en el proceso civil, se le estimó legalmente responsable por la pérdida de vidas y propiedades."

productiva sino desde un principio la industria debe responsabilizarse por controles preventivos.

En el tercer momento, la industria debe responsabilizarse de repercutir en el consumidor el costo ambiental derivado de la explotación del recurso y los controles necesarios para evitar daños al medio (internalizar las externalidades) de ésta forma la oferta y demanda de los productos o servicios se encuentra determinada por la estimulación o desestimulación del consumo en función de los costos del medio ambiente.

Por último, la industria se encuentra responsabilizada, por ser agente de riesgo ya sea por la manipulación de sustancias o artefactos considerados como peligrosos o la suma de éstos y actividades consideradas como riesgosas y las consecuencias que pueda tener en caso de daño en cuyo caso los propietarios serán responsables frente al Estado de la restitución del medio al estado en que se encontraba antes del daño, además de su posible responsabilidad por el pago de los daños y perjuicios por la posible pérdida de vidas y propiedades..

"En primer lugar ella denota un uso causal; el segundo a funciones jurídicas convencionales o personales; el tercero como capacidad para realizar ciertos actos y el cuarto como sujeción a una sanción"⁴⁴.

Bajo la primera acepción, el término responsabilidad se utiliza como sinónimo de causa o producir; en la segunda se tiene en mente a los deberes jurídicos o morales que corresponde cumplir a una persona en un contexto determinado; en el tercer caso, la responsabilidad sirve para designar que una persona se encuentra sujeta a sanción y comprende aquellas situaciones en las que la persona debe responder jurídicamente de algún acto o daño; finalmente, cuando se habla de la responsabilidad, de manera especial se está pensando en características psicológicas desde un punto de vista jurídico. En este caso, una persona es legalmente responsable o psicológicamente apta para responder a su conducta.

⁴⁴ibid.pág. 212

Por último es de mencionarse que Alf Ross señala que hay que distinguir entre dos usos de la palabra responsabilidad.

La primera acepción es la de "ser responsable de" ("to be responsible for"), que equivale a lo que en el idioma inglés se denomina "liability". En segundo término se habla de "responder de su responsabilidad" ("to bear responsibility for"), que equivale al término "accountability". "El primer uso se refiere al sujeto que debe ser sancionado; el segundo, alude a la persona que debe ser acusada o que debe dar cuenta de actos ya sean propios o ajenos"⁴⁵.

Ross sostiene que lo que expresa el enunciado de la responsabilidad, no es otra cosa que una conexión entre hechos condicionantes y consecuencias jurídicas condicionadas. Considera que uno puede caer en la equivocación de creer que responsabilidad denota uno o el otro extremo de la conexión. Concluye diciendo que la palabra responsabilidad carece de referencia semántica y solamente expresa una conexión entre hechos específicos.

Por consiguiente, en lugar de proseguir en el examen de los usos del multicitado término, será suficiente considerar las dificultades que apuntan los autores comentados, para desde ahora precisar que el contexto en el que será ubicado el vocablo responsabilidad para nuestros fines, será desde el universo jurídico y en tanto sea el Estado o los gobernados así como sus interrelaciones su centro de uso.

En esa medida y para efectos del presente, nos sujetaremos a la definición de responsabilidad que de ella da Hans Kelsen donde señala: "un sujeto es

⁴⁵Ross Alf. *On Guilt Responsibility and Punishment*, University of Cambridge. London 1975 pág 158.

responsable de una conducta determinada (la suya o la de otro) cuando en el caso de una conducta contraria al ordenamiento positivo se dirige contra él una sanción⁴⁶.

2.2. Responsabilidad Civil.

El incumplimiento de la obligación, acarrea un hecho ilícito, que es fuente de una nueva obligación, la responsabilidad civil, la cual consiste en la necesidad de indemnizar los daños y perjuicios causados por tal incumplimiento.

La responsabilidad cuenta con tres elementos: el daño; la relación de causa efecto entre el hecho y el daño; y la reparación de este último. Respecto del primero de ellos, es considerado como la esencia de la responsabilidad misma, ya que si no existe el daño no puede existir aquella, es decir, el primero es la condición de la segunda.

Respecto del segundo elemento a tratar, que es la relación de causa efecto entre el hecho y el daño, es posible asegurar que no puede haber responsabilidad si no se produjo daño. Es decir, si la responsabilidad significa reparar el daño, es forzosamente indispensable que se genere este último, en cuyo caso nacerá la obligación.

Rojina Villegas menciona "... la relación de causalidad entre el hecho y el daño solo es esencial, pues lógicamente no puede hacerse responsable a alguien de las consecuencias perjudiciales que no puedan imputarse directa o indirectamente a su actividad."⁴⁷

⁴⁶Kelsen. op. cit. 93

⁴⁷Rojina Villegas. op cit. pág. 17

Lo anterior significa que es necesario que el daño haya sido directamente causado por determinada conducta, por lo que no es posible aceptar la responsabilidad cuando para la existencia del daño debieron concurrir varias acciones.

El Código Civil en sus artículo 1916 bis y 2110 señala:

"1916Bis.-...

...quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta."

2110.- Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o necesariamente deban causarse."

Además es conveniente señalar que nuestro Máximo Tribunal ha emitido diversas jurisprudencias que se relacionan con la responsabilidad civil, en concreto al nexo de causalidad como la siguiente:

Enriquecimiento ilegítimo. Elementos.- La acción de enriquecimiento ilegítimo a que se refieren los artículos 1882 del Código Civil y 26 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, está constituida por los siguientes elementos: 1. Enriquecimiento del demandado, quien obtiene algo que no estaba dentro de su patrimonio. 2. Empobrecimiento del actor, al perder algo que estaba en su patrimonio, o dejar de recibir lo que tenía derecho. 3. Que exista vínculo de causalidad entre los dos elementos anteriores es decir, deben ser recíprocos y correlativos, de tal manera que no pueda existir el enriquecimiento sino es como efecto del empobrecimiento y a la inversa. 4. Que el desplazamiento patrimonial carezca de causa jurídica, contractual o extracontractual, de modo que la persona empobrecida no tenga otro medio para obtener la indemnización.

Quinta Epoca:

Tomo CVIII, Página 1715, A.D. 9260/50. Guadalupe Avila Camacho de Vejarde. 5 Votos.

Tomo CXIX, Página 298. A.D. 7943/50. Librado Mijangos. 5 Votos.
Sexta Epoca, Cuarta Parte:
Vol. XV, Página 154. A.D. 5889/57. Manuel Melo Ríos. 5 Votos.
Vol. XXXII, Página 152. A.D. 2190/57. Isaac Landau Eldels. 5 Votos.
Vol. XLVI, Página 81. A.D. 7233/58. Arturo Gómez Núñez. Unanimidad de 4 Votos.

De lo anterior se establece que, para que exista responsabilidad y por ende la obligación de reparar el daño ocasionado, es requisito indispensable que éste haya sido directamente producido por un hecho jurídico o un acto jurídico determinado.

Para el tercer elemento de la responsabilidad civil, prevé dos formas de indemnizar o reparar el daño: dejar las cosas en el estado en el que se encontraban antes de éste, o bien, proporcionar un equivalente al derecho o interés afectado por la conducta.

El artículo 1915 del Código Civil preceptúa:

"La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios."

"En el caso de que la conducta haya producido daños materiales, la indemnización puede ser sustituida por otro bien, y para el supuesto de que el bien no pueda ser restituido, entonces puede cubrirse de forma pecuniaria el importe del mismo"⁴⁸. El Código Civil en los artículos 2112, 2114 y 2115 disponen la reparación total del daño cuando se trata de cosas tangibles.

⁴⁸Código Civil "Art.2112.- Si la causa se ha perdido o ha sufrido un detrimento tan grave que, a juicio de peritos, no pueda emplearse en el uso a que naturalmente está destinado, el dueño debe ser indemnizado de todo el valor legítimo de ella"; "2114.- El precio de la cosa será el que tendría al tiempo de ser devuelta al dueño, excepto en los casos en que la Ley o el pacto señalen otra época"; y 2115.- Al estimar el deterioro de una cosa se entenderá no solamente a

La responsabilidad civil derivada de los casos de contingencia o accidente es de naturaleza extracontractual, pues serán obligaciones exigibles por parte de los particulares que han sufrido los daños, sin que exista con ellos una relación contractual. Las figuras jurídicas para demandar la reparación de los daños sólo pueden provenir de dos artículos del Código Civil para el Distrito Federal (y sus correlativos de los Estados), y que son la responsabilidad por hechos ilícitos (o responsabilidad subjetiva) de conformidad con el artículo 1910 del Código Civil y la responsabilidad objetiva derivada del artículo 1913.

Para efectos metodológicos la responsabilidad se divide en subjetiva y objetiva dependiendo del agente en que recae o por la propia naturaleza de las cosas que maneja.

2.2.1. Responsabilidad Subjetiva

La responsabilidad subjetiva o también llamada responsabilidad por hechos propios, deriva del artículo 1910, que textualmente establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Como se aprecia del artículo 1910, la responsabilidad subjetiva estudia los hechos ilícitos como fuente de las obligaciones, partiendo del análisis de la actitud del agente, si tuvo o no la intención de provocar el daño y por ello se le conoce como teoría de la culpa.

la disminución que él causó en el precio de ella, sino a los gastos que necesariamente exija la reparación."

Para que se presente este tipo de responsabilidad sólo se necesita que el hecho ilícito produzca un daño para que exista la obligación de indemnizar, por tanto puede surgir por el incumplimiento de un contrato o por violación a la normatividad.

Para que el hecho ilícito sea fuente de responsabilidad debe existir una conducta antijurídica que produzca un daño y en la cual el sujeto haya tenido la culpa, es decir por negligencia o dolo se realizó la conducta y por ende, se produjo el daño.

Los elementos de la responsabilidad subjetiva son:

a). La comisión de un daño

El daño debe ser de carácter privado y consecuencia directa del hecho ilícito, y la responsabilidad civil sólo implica el daño causado a la víctima (aunque también podría considerarse al Estado como víctima en el caso de bienes de la Nación). Son tres los tipos de daños previstos en la legislación civil: el daño patrimonial, que comprende los daños directos y los perjuicios por la privación de ganancias lícitas; el daño a las personas, que se indemniza en función de los montos determinados en la Ley Federal del Trabajo; y el daño moral que podría determinarse en juicio a partir de diferentes consideraciones que se ventilen en el mismo.

b). La culpa

El elemento de culpa se define a partir del concepto de lo ilícito. Lo ilícito se define como "toda interferencia en una esfera jurídica ajena, cuando la norma no autorice ese acto de interferencia"⁴⁹.

Hay una obligación según la cual todo hombre al desarrollar cualquier actividad, debe proceder con diligencia, previsión y cuidado necesarios para evitar provocar daños a otros. Esta obligación de proceder con diligencia y cuidado resulta aplicable tanto a las empresas generadoras como a los sitios donde se trate o confinen sustancias o residuos peligrosos, considerando su calidad de expertos en las actividades que desarrollan.

La figura de la responsabilidad subjetiva se presenta cuando un accidente es ocasionado por la negligencia o falta de cuidado de alguna empresa en el caso que nos ocupa en este trabajo.

c). La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño

Para determinar la responsabilidad civil a cargo de cierto sujeto es necesario que no sólo sea culpable del daño, sino además causante del mismo. Propiamente para reputar culpable a alguien, es necesario que sea causante del daño.

Los daños y perjuicios exigibles deben ser daños directos e inmediatos que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Ningún hecho por sí mismo y de manera aislada es capaz de producir total y exclusivamente un determinado efecto, sino que habrán de concurrir con él un

⁴⁹Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda Edición. Porrúa, UNAM. México 1987. Tomo III pág. 1612

conjunto de causas secundarias, de tal suerte que tendrá que distinguirse entre la causa eficiente y las causas concurrentes.

En principio puede decirse que el agente sólo será responsable cuando su culpa sea la determinante del daño.

La acción para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años a partir del día en que se haya causado el daño.

2.2.2. Responsabilidad Objetiva

La responsabilidad objetiva, derivada del artículo 1913 del propio Código Civil, que textualmente establece: Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Los elementos de la Responsabilidad Objetiva son: 1.- El uso de cosas peligrosas; 2.- La existencia de un daño; y 3.- La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.

La diferencia fundamental de esta figura, respecto de la responsabilidad subjetiva por hechos ilícitos, es que no existe necesidad de demostrar negligencia en la conducta, pues basta con demostrar que el agente causante del daño es el uso de cosas peligrosas.

A la teoría de la responsabilidad objetiva se le denomina teoría de responsabilidad por riesgo creado, conforme a la cual toda actividad que crea un riesgo para los demás hace responsable al agente de los daños que cause, sin necesidad de que se investigue si hubo o no culpa de su parte. El hombre que por su actividad puede procurarse algún provecho, es justo que repare el daño que ocasione por esa actividad. La responsabilidad por el riesgo creado es la contrapartida del provecho que produce el empleo de cosas peligrosas. En este sentido, incidentalmente quien se procura el provecho económico directo es la industria, pero nada impide que un prestador de servicios asuma los riesgos, responda de los eventuales daños civiles y obtenga provecho de la actividad ajustándose a las leyes y normas ambientales.

Hay actividades que, aunque peligrosas para los terceros, la ley las tolera por consideraciones de interés general a causa de la utilidad que prestan a la colectividad y porque los males que pueden causar, además de ser reparables en la mayoría de los casos, son mucho menores que los provechos que de ellas se obtiene. Mas si en su ejercicio autorizado y, por lo mismo lícito, causa daños a terceros, el que las ejerce en su provecho debe repararlos. La vida social exige sacrificios en interés de la colectividad y en cierto grado de civilización es imposible prescindir del ejercicio de determinadas actividades por más que entrañen un riesgo para los terceros. En estos casos no se puede prohibir el ejercicio de tales actividades, los perjuicios que originen no da derecho al que los sufre para hacer que se paraliquen; pero sí tiene derecho a la correspondiente indemnización, no como el resultado de una conducta culpable -puede no haber existido culpa- sino como justa reparación del daño que ha sufrido.

Así, la actividad industrial que provee de satisfactores a la sociedad no puede ser detenida, pero sí deben repararse los daños ocasionados aun cuando

se realice conforme a la ley y con las autorizaciones correspondientes, aun no existiendo culpa.

Los elementos de la responsabilidad objetiva son:

a). Uso de Cosas Peligrosas

Los residuos peligrosos son, para efectos de la legislación civil, cosas peligrosas por sí mismas. Además, el medio de transporte es un mecanismo peligroso por la velocidad que desarrolla, por lo que en el caso de accidentes en la función del transporte inciden dos causas del daño, el vehículo mismo y el material transportado.

Ahora bien, el elemento que se comenta identifica a la persona que está sujeta a responder de los daños. El responsable es el que hace uso de cosas peligrosas, situación que no encaja precisamente con el concepto de residuos peligrosos, que por su naturaleza no tienen "uso".

La posesión de los residuos se modifica con la entrega. Sin embargo, además de la posesión, y aunque parezca un contrasentido, es importante hacer alguna referencia a los elementos de la enajenación de los residuos, pues dentro de un proceso judicial la nueva propiedad, o propiedad en tránsito, de los residuos peligrosos es un elemento que permite determinar al que "hace uso" de ellos.

Para los efectos de reclamación en juicio, el sujeto dañado puede enderezar acciones en contra de ambos sujetos (el generador y el confinador), alegando que ambos "hacen uso" de los residuos peligrosos, el primero como resultado de la fabricación de otros bienes y el confinador para procurarse un provecho por la prestación de los servicios de manejo. Para liberar de

responsabilidad al generador es preciso mencionar que el confinador es quien "hace uso" del residuo para su tratamiento y disposición final.

El residuo peligroso es un bien jurídico, pero esto anterior no resulta muy claro en los términos del Código Civil, según el cual los bienes tienen un contenido patrimonial positivo y en este caso los generadores, por el contrario, pretenden deshacerse de él y quien lo tenga en su posesión carga con la responsabilidad de cubrir los daños civiles que se ocasiona con ellos, es decir que los residuos tienen un desvalor o un valor negativo. De lo anterior resulta que ninguna de las figuras civiles ampara particularmente, ni la transmisión de la propiedad, ni la transmisión de las obligaciones derivadas.

c). Existencia de un daño

En la actualidad la reparación del daño comprende tanto la reparación del daño patrimonial como del daño moral en términos de los artículo 1916 del Código Civil.

Daños a las cosas

La reparación de los daños ocasionados a las cosas consiste, a elección del ofendido, en el reestablecimiento de la situación anterior al daño, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Daños a las personas

El grado de la reparación se determina atendiendo a la Ley Federal del Trabajo, y para la indemnización se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá el número de días que para cada una de las incapacidades señala la propia ley.

Daños morales

El daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien la consideración que de sí misma tienen los demás.

El responsable del daño moral tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, y el monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

c). Relación de Causa a efecto entre el uso de sustancias peligrosas y el daño

Este elemento opera en el mismo sentido que para la Responsabilidad Subjetiva, es decir, la causa de los daños debe ser precisamente el uso de la sustancia, y cabe entonces determinar quién es responsable de ese uso. También es cierto para este caso que los daños deben ser directos e inmediatos. El uso de los residuos debe ser precisamente el hecho causante del daño.

Según el artículo 1917 del Código Civil, las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas.

Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

La acción para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años a partir del día en que se haya causado el daño.

Por otra parte, la legislación ambiental prevé muchas actividades que resultan ser peligrosas por el sólo hecho de realizarlas, dividiéndolas en actividades altamente riesgosas y en las que no lo son. Estas se encuentran en "dos listados"⁵⁰ donde se enumeran las sustancias cuyo manejo representa una actividad altamente peligrosa.

La legislación ambiental limita su protección pues sólo regula el uso de actividades con sustancias peligrosas, y no así con aparatos o mecanismos cómo lo prevé el Código Civil.

Del análisis anterior cabe desprender que no existe la reparación de daños al ambiente ya que existen serias limitaciones tanto en los ordenamientos civiles como ambientales⁵¹ que impiden el desarrollo de ésta figura jurídica.

Por último, en México han existido "diversos accidentes"⁵² con repercusiones y daños para el medio ambiente, sin que exista experiencia judicial

⁵⁰ Publicados en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992.

⁵¹ Uno de los primeros pasos que se ha dado en el avance del concepto de reparación del daño ambiental se encuentra en el artículo 153, fracción VII, se establece: "que los interesados en importar o exportar materiales o residuos peligrosos, para obtener la autorización correspondiente deberán garantizar la reparación de los daños y los perjuicios que pudieran causarse tanto en territorio nacional como en el extranjero sin embargo aún se escapa del alcance de la legislación los casos de reparación de medio ambiente por eventos ocurridos dentro de territorio nacional.

en este tipo de casos, en razón de que concluyen en amigable composición, política u abandono por las autoridades o los responsables, resarciendo únicamente los daños patrimoniales de los afectados y dejando de lado la reparación de los daños por siniestro ambiental causado.

2.3. Responsabilidad Administrativa.

El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública, realiza las tareas de interés general que la Constitución, Leyes y Reglamentos administrativos le atribuyen para satisfacer las necesidades generales de la Nación.

Según el maestro Serra Rojas, la "Administración Pública es el órgano encargado de ejecutar las tareas del Poder Ejecutivo, es una organización de creación social encaminada a realizar los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social, contando con diversos órganos a los cuales legalmente se les asigna una actividad determinada, ya que en un Estado de Derecho los actos de autoridad deben ser debidamente regulados, razón por la cual existe el Derecho Administrativo, considerado como el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, el

⁵²Entre otros accidentes: Cuemavaca (1971) fuga de amonio. Tabasco (1971) cambio de condiciones de ecosistemas en varias lagunas por explotación de hidrocarburos. Xilatopec (1978) fuga de butano. Montañas (1981) fuga de Chlorina. San Juan Ixhuatepec (1984) explosión de LPG. Guadalupe (1988) fuga de petróleo. Chihuahua (1988) fuga de petróleo. buque tanque betula en Michoacán (1993) derrame de petróleo y Guadalajara (1993) explosión de gasolina.

funcionamiento de esa Administración, así como sus relaciones con los particulares y con los entes públicos"⁴.

Las funciones de la Administración Pública se dividen en dos grandes ramas: las encaminadas al provecho directo de la comunidad, por ejemplo: la atención de los servicios y la defensa, y otras que se refieren al uso interno o propio de la misma, por ejemplo, el manejo del personal administrativo y la contabilidad.

Debido a las numerosas materias de las que se encarga el Poder Ejecutivo, el campo de aplicación del Derecho Administrativo es amplio, sin embargo de todas ellas la que nos interesa para fincar la responsabilidad en materia administrativa por daños al ambiente, es la relativa a las normas que regulan las obligaciones de los particulares frente a la Administración, la cual debe mantener el orden social y la seguridad pública.

Todas estas normas jurídicas están principalmente establecidas en leyes y reglamentos, que son la fuente más importante de ese Derecho. Por tanto, de todas las normas existentes sólo nos interesan aquellas que prevén la obligación de los particulares a observar un determinado comportamiento y que enlazan un acto coercitivo o sanción, que tendrá el carácter de administrativa.

Asimismo, dentro del objeto de estudio del Derecho Administrativo existe una rama que se encarga de las "infracciones administrativas"⁵, así como las

⁵³"El Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulen las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales." Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México 1989, Porrúa, pp. 132-133

sanciones con que cuenta el Estado para asegurar el orden público y lograr el eficaz funcionamiento de las actividades que éste realiza. Tiene por objeto sancionar el ilícito administrativo, lo que significa evitar las violaciones del orden administrativo. Tales funciones son conferidas como el poder sancionador de la Administración Pública, fundándose en el "artículo 21 Constitucional"⁵⁴, sin embargo es en otras normas secundarias donde se ha regulado la actuación de los órganos encargados de la protección y preservación y vigilancia, éste es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología⁵⁵ dependientes ahora de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca donde se otorgan facultades y atribuciones para que esta institución sancione los ilícitos administrativos relacionados con el medio ambiente.

Toda ley administrativa se conforma de tres partes, la sustantiva, la procedimental y la sancionatoria. En esta última, establece condiciones o circunstancias para su ejecución, por lo que da a la Administración Pública las herramientas para su observancia, a través de la aplicación de sanciones.

De esta manera, podemos decir que la parte fundamental de una ley administrativa es la previsión de un procedimiento coactivo necesario para que se cumpla con el orden jurídico y ello se logra mediante la imposición de sanciones administrativas.

⁵⁴Para algunos autores como Andrés Serra Rojas, a ésta rama del Derecho Administrativo se le denomina Derecho Penal Administrativo.

⁵⁵... "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.."

⁵⁶Aún cuando al momento no exista Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca las facultades de preservación, protección y vigilancia se encuentran en el Acuerdo que Regula la Organización y el Funcionamiento del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Por otro lado, la sanción, en su concepto genérico, es la que establece el orden jurídico para provocar que la conducta prevista en la norma jurídica sea realizada por el sujeto, es decir, "...es el acto coactivo que una norma enlaza a determinada conducta, cuya opuesta queda así jurídicamente ordenada, en cuanto contenido de una obligación jurídica..."⁵⁷. En otras palabras, es el contenido y objeto final de una coactividad y su propósito es conservar el orden social y el interés público. En este sentido, pueden existir sanciones civiles, penales o administrativas, cuya diferencia proviene del tipo de ordenamiento del que emanen.

Por lo que respecta a la sanción administrativa, se considera como el medio con el que cuenta la Administración Pública para que las obligaciones impuestas a los particulares sean ejecutadas. Nace únicamente cuando se contraviene una disposición positiva que el particular tiene hacia la Administración, además de que no constituyen delitos.

La característica principal es que "únicamente puede ser impuesta por la autoridad administrativa, además de estar exclusivamente prevista en leyes y reglamentos, ya que solamente esas autoridades las pueden hacer efectivas."⁵⁸

El artículo 22 Constitucional permite que la autoridad judicial aplique total o parcialmente los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil proveniente de un delito, para el pago de impuestos o multas, así como el

⁵⁷Kelsen, Hans. op.cit. pág.137.

⁵⁸El poder ejecutivo se encuentra en la misma función que desempeñan los tribunales del poder judicial, sin embargo la función judicial otorgada al poder ejecutivo se deriva de su facultad para obligar a los particulares a acatar determinada conducta, por lo que para no debilitar esa autoridad se consideró necesario que se le permitiera hacer efectivas las obligaciones por él impuestas a través de órganos propios de ese poder, y no otorgar tal tarea a tribunales ajenos a él.

decomiso de bienes para el caso de confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

Las anteriores sanciones son solo algunas pues el artículo 73 fracción XXI de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para definir las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ella deban imponerse. Con esto se refuerza la afirmación en el sentido de que las sanciones administrativas deben estar previstas en una Ley o Reglamento y que estas no pueden contener sanciones prohibidas por nuestro Máximo Ordenamiento.

Por esa razón es que pueden existir otro tipo de sanciones y no solo las que establece el artículo 21 constitucional, pero siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por la Constitución, dado que sus principios deben ser respetados.

Las sanciones administrativas deben de contar con dos requisitos: no podrán constituir una pena trascendental y deberán contenerse en norma jurídica expedida por órganos constitucionalmente facultados para ello.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis:

Infracciones. Autoridades Administrativas.- Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.

Quinta Epoca:

Tomo XV, Página 16. Garza Gutierrez José

Tomo XV, Página 621. Clark Antonio Salvador.

Tomo XVI, Página 364. Gonzalez Jesús

Tomo XXI, Página 186. Rogelio Gómez Hnos.

Tomo XXI, Página 367. Vazquez Adolfo.

Infracciones. Sanciones Impuestas por Autoridades Administrativas. Fundamentación.- Si bien, conforme al artículo 21 constitucional tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

Quinta Epoca:

Tomo XXI, Página 186. Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXX, Página 222. Alva Valenzuela Ezequiel

Tomo XXXVII, Página 16. Tiburcio Felipe.

Tomo XLII, Página 3575. Gómez Federico.

Tomo XLIV, Página 2807. Suarez Petra.

La multa, consiste en el pago al Estado de una cantidad de dinero, para su imposición es necesario, como se señaló, que la misma esté prevista en una Ley o Reglamento y que la autoridad administrativa se apegue al procedimiento administrativo establecido en el ordenamiento en el cual se fundamenta.

La Constitución prohíbe las multas excesivas, sin embargo, no fija un límite para establecer cuándo es excesiva. Lo anterior se debe a que las sanciones las regulan los ordenamientos jurídicos secundarios, y es en ellos donde se establecen los límites máximos que se pueden imponer, pero siempre y cuando no constituyan una sanción trascendental o impliquen el "desvío de poder"⁵⁶.

En relación a lo dicho con anterioridad la Suprema Corte emitió la siguiente tesis:

Multas.- Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo.

Quinta Epoca:

⁵⁶Serra Rojas. op.cit. pág.437.

Tomo XII, Página 214. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito
Tomo XII, Página 440. Durán Carlos M.
Tomo XIII, Página 750. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito
Tomo XIV, Página 1187. Téllez Corona Francisco.
Tomo XVIII, Página 69. Gonzalez Eusebio.

El arresto consiste en la privación de la libertad por un tiempo determinado, pero en el caso administrativo la Constitución limita ese tiempo a treinta y seis horas, con independencia de la magnitud del ilícito realizado por el infractor.

Este límite es diferente al caso de la multa, ya que no es posible que en las leyes o reglamentos administrativos se pueda aumentar o disminuir, en virtud de que la Constitución es muy clara.

Lo anterior tiene como consecuencia que a pesar de que las leyes o reglamentos contemplen el arresto como sanción, en la práctica se imponga en pocas ocasiones.

Por lo que se refiere a la imposición de sanciones en la materia ambiental, éstas se encuentran previstas en diversas disposiciones jurídicas. No es posible reunir a todas ellas en una sola ley, en virtud de lo cual también se permite que sean autoridades administrativas quienes las impongan, ello de acuerdo con la competencia que sobre la materia a cada una le haya sido otorgada.

En la "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente éste va de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerse la sanción"⁶⁰. Esto significa que no existe una multa determinada sino que variará dependiendo de la gravedad de la infracción y a juicio de la autoridad que la imponga.

⁶⁰ Capítulo IV, de las sanciones administrativas artículo 171 a 174.

Sin embargo, para evitar que esa facultad discrecional se convierta en un acto arbitrario de abuso de poder, en el acto por el cual se especifique, se debe explicar las razones en las cuales la autoridad se basó para considerar el monto. Es por ello que en la normatividad ambiental señala que para la imposición de sanciones se tomen en cuenta los siguientes aspectos: la gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos; las condiciones económicas del infractor; y la reincidencia, en el caso de que la hubiere.

Además, para imponer una multa cuyo máximo sea el límite máximo señalado en la ley, la autoridad debe considerar que el infractor realizó un acto gravísimo, situación que debe motivar. Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los siguientes criterios:

Multas. para imponer el Máximo de la Sanción, Debe Demostrarse que se esta en el Caso de Extrema Gravedad.- No basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la sanción máxima; y no basta la mera gravedad, por que la gravedad revise grados cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y un extremo mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica sólo puede corresponder a los casos de extrema gravedad. Por tanto, no demostrándose que se está en un caso en el supuesto de la gravedad suma y que se haya graduado correctamente para la situación concreta la sanción impuesta al demandante, individualizándola, lo jurídico es anular la resolución que impone, con estas deficiencias legales, el máximo de la sanción.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXIII, Página 24. R.F. 548/63. Gustavo Fuentes Martínez. 5 votos.

Por lo que se refiere a la clausura, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la establece en una doble calidad: como sanción y como medida de seguridad. "En el fondo el fin es el mismo, esto es, impedir que

la fuente de contaminación siga operando y con ello evitar que se continúe afectando el ambiente⁶¹.

La clausura se divide en dos clases: atendiendo a la temporalidad puede ser temporal o definitiva; y dependiendo de las fuentes de contaminación es parcial o total. De éstas dos clasificaciones se derivan cuatro tipos de clausura.

Clausura Parcial Temporal

Este tipo de clausura sólo afecta una parte de las instalaciones de la industria, es decir, sólo aquellos que a juicio de la autoridad están contaminando el ambiente o violando la norma jurídica, por lo que la autoridad estima el levantamiento de la clausura hasta el momento en que sean corregidas las anomalías detectadas.

Clausura Parcial Definitiva

Al igual que en el caso anterior, se cierran sólo partes de la empresa, pero de manera definitiva, por lo que no podrán volver a ser utilizados los elementos clausurados.

⁶¹La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hace mención a dos tipos de fuentes contaminantes: la fija y la móvil, el artículo 6o. de su Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera es el que las define, pero para el caso de las clausuras, estas únicamente operan para las fuentes fijas, siendo aquellas instalaciones establecidas en un sólo lugar, que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

Ello ocurre generalmente cuando no son subsanables las violaciones cometidas a la ley correspondiente o por que el estado de las fuentes es tal que sea necesario modificarlas en definitiva.

Clausura Total Temporal

En estos casos se cierra totalmente el establecimiento, impidiendo que se pueda realizar cualquier tipo de actividad en él. De esta manera sólo se clausura por un tiempo determinado que, como se señaló, dependerá hasta que para la autoridad hayan quedado subsanadas las irregularidades.

Este tipo de clausura opera cuando se observa que todos los procesos realizados en el establecimiento se llevan a cabo ilegalmente o generen una contaminación, o bien, por que no se puede clausurar únicamente las fuentes contaminantes sin afectar todo el lugar.

Clausura Total Definitiva

Este tipo de clausura tiene lugar cuando se cierra totalmente el establecimiento, pero éste no podrá ser abierto en ningún otro tiempo. Ello se determina en razón de que se consideran como no subsanables las violaciones cometidas a la ley o por que las fuentes contaminantes no tienen modo alguno de ser reparadas.

Por otro lado la legislación ambiental establece otro tipo de sanciones que consisten en la suspensión del permiso, licencia, autorización o concesión⁶² sin

⁶²La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículo 172 y 175 señala la facultad de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca para

embargo dada la extensión que implica el tratamiento de todos los actos que pueden concurrir en materia ambiental no serán tocados en este trabajo.

Es característico de la leyes ambientales que no establezcan sanciones específicas por la violación de determinados preceptos, sino que señalan de manera general las sanciones aplicables por la transgresión a los mismos.

En ese sentido cabe apreciar que esta normatividad precisa que la imposición de las sanciones administrativas es independiente de la aplicación de otras, ya sean de tipo penal o civil, por lo que en el caso de un daño al ambiente pueden incurrir varias penas para el sujeto que lo ocasionó ahora bien, como ya se dijo independiente de las penas por las distintas leyes que se pudieran aplicar no existe alternativa legal alguna que exija la reparación del daño causado al medio ambiente.

2.4. Responsabilidad Penal.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo la palabra "responsabilidad" tiene diversos significados que van desde su empleo desde usos morales hasta el que tiene en el mundo jurídico que es donde se constituye como una noción fundamental.

promover ante las autoridades competentes la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general, toda autorización otorgada para la realización de una actividad o para el aprovechamiento de los recursos naturales; así como la suspensión o limitación de la instalación o funcionamiento de cualquier actividad que afecte o pueda afectar al ambiente o causar un desequilibrio ecológico.

De esta manera, a su vez se había expresado que para Hans Kelsen "un individuo era responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado"⁶³. En este entendido la responsabilidad determinada requiere como presupuesto necesario para su existencia una obligación de hacer o de no hacer; el consecuente de la responsabilidad se encuentra en relación directa con quien debe pagar o responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación.

El esquema normativo señala que cuando a una determinada conducta le es imputada una consecuencia, el antecedente es una conducta prohibida por el ordenamiento jurídico como ilícita y en consecuencia será siempre una sanción. El ilícito es un género, sin embargo no todo ilícito es delito; cada área o materia que forman el ordenamiento jurídico persigue fines específicos que regulan o sancionan, cuando existe una omisión de lo que está ordenado o se realizan actos prohibidos por el mismo, existe una conducta ilícita.

La responsabilidad puede aplicarse bajo dos sistemas diferentes: el primero conocido como el de la responsabilidad en base a la culpa, la cual como su nombre lo indica, supone la culpa por parte del autor del hecho ilícito, es decir, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió. La responsabilidad objetiva, como otra de las formas de aplicar la responsabilidad, no se toma como punto de partida la culpa del autor, resultando suficiente que el hecho ilícito se realice para que sea sancionado el individuo considerado como responsable.

En el derecho penal vigente, es aplicable el primer sistema. Para que surja la responsabilidad penal es menester que el hecho típico y antijurídico haya sido cometido con dolo o culpa y que su autor pueda ser tenido por culpable, la responsabilidad nace exclusivamente para quien ha cometido el delito,

⁶³ Kelsen op. cit. pág. 133

entendiendo por tal a quien ha caído en alguna forma de intervención prevista por la Ley, no trascendiendo más allá del infractor.

En nuestro marco penal, la afectación de la persona en su esfera jurídica requiere de la plena convicción de la probable responsabilidad del sujeto. El artículo 16 constitucional, como una garantía de seguridad jurídica, los elementos que han de conjuntarse para aprehender a un individuo, como lo son la existencia de una denuncia o querrela de un hecho señalado como delito, que este sea sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y además, que existan datos que acrediten el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

Por su parte el artículo 19 constitucional preceptúa que para dictar un auto de formal prisión en contra de persona alguna, es menester que de las condiciones de la causa penal, aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable su responsabilidad.

Los anteriores artículos constitucionales son el marco jurídico con el que quedan directamente vinculados con el concepto de responsabilidad y tutelan la seguridad jurídica de los individuos, desde la averiguación previa ante el Ministerio Público, hasta la instauración y conclusión de la causa penal.

2.4.1. Los delitos en materia ambiental.

El término "delito" tiene diversas acepciones, que van desde la existente dentro del Código Penal, hasta la postulada por estudiosos mexicanos y extranjeros de diversas corrientes o escuelas doctrinales. Carranca y Trujillo

define el delito como "un conjunto de actos u omisiones de una acción de una conducta humana que está sancionada por las leyes penales"⁶⁴.

Para Garófalo el delito es concebido como un fenómeno natural y social producido por el hombre, es decir sostiene la existencia de un llamado delito natural, el cual define como "la violación de los sentimientos altruistas fundamentales de benevolencia o piedad y probidad o justicia en la medida media que se encuentran en la sociedad civil, por medio de acciones nocivas para la colectividad"⁶⁵.

Esta definición del delito necesariamente vincula a la naturaleza, entendida ésta como "el conjunto de obras de la creación por oposición a las del hombre"⁶⁶. Dentro de este contexto no sólo se ubica la vida humana sino a todo ser vivo inmerso dentro de la biósfera. Esto explica el sentido de "nocivas para la colectividad" en el mundo es clara la relación de interdependencia que existe entre la colectividad de seres humanos con los demás agentes que integran el medio ambiente, dada desde la producción de oxígeno que realizan las plantas, en los procesos fotosintéticos, como fuente alimenticia en sí mismos, hasta el crecimiento económico de un país; es decir flora y fauna son elementos esenciales para la existencia de el individuo como base de la colectividad, y como consecuencia el crecimiento y desarrollo económico de un país.

Los delitos ambientales llamados así, en el entendido que el objeto material del delito es la cosa que sufre directamente un daño deterioro o

⁶⁴Carrancá y Trujillo Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. México 1a. Edición. Porrúa, 1991. pág 69.

⁶⁵Citado por Carrancá *Ibid.* pp. 124-125. Garófalo. *La Criminología, Estado sobre la Naturaleza del Crimen y la Teoría de la Penalidad*, Trad. Pedro Bonapl, Daniel Jono, Madrid España, 1912, pág.37.

⁶⁶Diccionario Jurídico Mexicano op.cit. pág. 714.

menoscabo derivado de la comisión de un hecho ilícito, es precisamente alguno o varios de los elementos que integran el ambiente, flora, fauna, aire, agua, etc.

El bien jurídico tutelado por estas figuras delictivas entendido éste como "el concreto interés tutelado en un tipo legal"⁶⁷, en el caso que nos ocupa no puede ser otro que el derecho a la salud, a un ambiente sano o en sus último caso a la vida.

Los diferentes tipos penales se encuentran dispersos en diferentes codificaciones de carácter administrativo, sin embargo en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal se encuentran algunos tipos cuyo objeto material del delito es algún elemento del ecosistema.

2.4.2. Los Delitos Ambientales Previstos en el Código Penal

El Código Penal en sus Títulos Décimo Tercero, Décimo Cuarto y Vigésimo segundo prevé tres artículos que regulan delitos en materia ecológica, el artículo 245 bis, el 254 y el 397.

El artículo 245 bis dispone:

"245Bis.- Quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos, o recolecten o comercialicen en cualquier forma sus productos sin autorización, en su caso, de la autoridad competente, se les Impondrá pena de 6 meses a 3 años de prisión.

⁶⁷Gonzalez Mariscal Olga Islas. *Análisis Lógico de los Delitos contra la Vida*. México 2a. Edición Trillas 1991.pág.32

Se impondrá la misma pena señalada en el párrafo anterior a quienes capturen intencionalmente especies acuáticas declaradas en veda, sin autorización, en su caso de la autoridad competente.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes"

Este tipo penal es de comisión por acción. El sujeto activo en este tipo puede ser cualquier sujeto capaz de concretar las conductas descritas en el tipo, que consisten en capturar, dañar gravemente o privar de la vida a mamíferos o quelonios marinos; recolectar o comercializar sus productos, sin la autorización; capturar especies acuáticas declaradas en veda, sin el permiso respectivo; la pena que se le impone es de 6 meses a 3 años de prisión. Es de señalarse que el presente tipo no acepta su comisión por culpa, sino únicamente dolosa, tal y como se desprende de: "Quienes de manera intencional...". Los objetos materiales del delito en este tipo son varios: La vida de los mamíferos, de los quelonios marinos y de las especies acuáticas declaradas en veda.

Para los efectos del artículo anterior será necesario, aunque no lo especifique el Código Penal, atender a las disposiciones de la Ley Federal de Caza que es la aplicable para los casos descritos en este precepto, específicamente a lo señalado por el calendario cinegético.

El artículo 254 establece:

"254.-Se aplicarán igualmente las sanciones del artículo 253:

I.- Por destrucción indebida de materias primas, arboles, productos agrícolas o industriales o medios de producción, que se haga con perjuicio de la riqueza o consumo nacionales.

II.- Cuando se ocasione la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales, con peligro de la economía rural o forestal, o de la riqueza zoológica del país.

III.-...

IV.-...

V.- Al que dolosamente adquiera, posea, trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y otros materiales destinados a la producción agropecuaria que se hayan entregado a los productores por alguna entidad o dependencia pública a precio subsidiado...

VI.-...

La sanción es de dos a nueve años de prisión y multa de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos; el sujeto activo no requiere calidad ni cantidad específica, esto es, puede ser cualquier sujeto quien concrete la conducta descrita por el precepto legal.

Por lo que hace al objeto material del delito, en la fracción I del artículo, tienen este carácter las materia primas, árboles, productos agrícolas o industriales o medios de producción, la conducta sancionable es la destrucción de los bienes mencionados cuando se haga con perjuicio de la riqueza o del consumo nacionales, de lo que se desprende que permite tanto el dolo como la culpa. Para entender mejor este precepto tenemos que materia prima son los materiales no elaborados producidos por el subsuelo o la agricultura y empleados por la industria para su conversión en artículos de consumo, productos agrícolas son los obtenidos de las labores propias del campo, los medios de producción deben entenderse como los instrumentos necesarios para conseguir la obtención de productos agrícolas e industriales. Lo importante aquí es comprender que la conducta reprochable es la destrucción indebida de estos bienes, la cual será por lo tanto destruir, arruinar o deshacer esos bienes sin tener derecho a ello. El elemento consecuente de dicha conducta es el que se haga con perjuicio de la riqueza o consumo nacionales, el cual es el resultado material que exige el tipo. De tal manera que debe existir un nexo causal entre la destrucción indebida de las cosas señaladas y el perjuicio causado a la riqueza o consumo nacional.

En la fracción II de la interpretación gramatical se desprende que el objeto material también lo son los vegetales y animales, que se vean afectados a causa

de la difusión de una enfermedad, requiriendo el tipo como resultado material que se cause perjuicio a la economía rural o forestal o a la riqueza zoológica del país, debiendo acreditarse la causalidad adecuada generadora de dicho perjuicio.

Las fracciones III y IV de este artículo no tienen relación directa con la protección ecológica; en cambio la fracción V indirectamente regula bienes relacionados con el objeto de nuestro estudio, al referirse a los materiales destinados a la producción agropecuaria, plaguicidas, semillas, etc., pero finalmente lo que se sanciona es la adquisición, posesión o tráfico doloso de los mismos cuando hayan sido entregados por una entidad o dependencia pública a precio subsidiado con la consecuente exclusión de una comisión culposa del delito.

La fracción VI hace alusión a las sanciones aplicables a los funcionarios públicos relacionados con los ilícitos señalados en las líneas anteriores, sin injerencia directa en materia ambiental.

Otro precepto que de alguna manera protege al medio ambiente se encuentra en el artículo 397 que en su fracción V señala:

"397.- Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de:
V.- Montes, bosques, selvas, pastos, mieses o cultivos de cualquier género"

En el presente tipo la conducta delictiva estriba en dañar o deteriorar montes, bosques, selvas, mieses o cultivos, mediante incendio, inundación o explosión, en el entendido que el objeto material del delito se refiere a la flora únicamente.

Cabe destacar que para que se adecue la conducta en el tipo delictivo se requiere que se cause deterioro o daño al objeto material del delito, o

simplemente que la flora de un ecosistema se encuentre en alguna situación de riesgo inminente por la conducta del sujeto activo, es decir la conducta requiere el acreditamiento de la lesión al objeto material, o en su defecto, del peligro al que fue expuesto.

Los delitos referidos son los únicos que se constituyen como delitos ambientales dentro del Código Penal, sin embargo existen otros delitos contenidos en leyes especiales como se expone a continuación.

2.4.3. Delitos Especiales

Los delitos especiales son aquellas conductas constitutivas de delitos que se contemplan en diferentes ordenamientos no penales. La existencia de esta clase de delitos es aceptada por el propio artículo 6o. del Código Penal, el cual también determina que cuando una materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

Existe una gran variedad de leyes especiales que regulan diversos delitos que están fuera del contenido del Código Penal, es decir descodificados. "La descodificación es un fenómeno relativamente reciente, voces autorizadas de la doctrina afirman que los códigos están en un proceso de decadencia, que tanto los estudiosos del derecho como los legisladores y hasta en un momento dado, el pueblo en general comprenden que los códigos resultan insuficientes para regular la convivencia social y que esto se debe a que las leyes especiales han adquirido un lugar preponderante en el ámbito del derecho, existe una tendencia hacia la especialización de leyes, cuestión que se manifiesta en casi todas las ramas del Derecho, tanto a nivel nacional como internacional"⁶⁸.

⁶⁸Acosta Romero Miguel y otro. *Delitos Especiales*, México, 2a. Edición. Porrúa, 1990. pág 8

Respecto de los delitos especiales la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera:

"No es exacto que la Ley penal está constituida exclusivamente del Código de la Materia, sino que al lado del mismo se hallan muchas disposiciones dispersas en diversos ordenamientos y no por ello estas normas pierden su carácter de penales, pues basta con que se establezcan delitos e impongan penas para que juntamente con el Código Penal de Distrito y Territorios Federales de 1931, que es la Ley sustantiva penal federal, integren en su totalidad la Ley Penal"

Otro criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal en relación al tema es:

"Las Leyes penales, no se circunscriben al contenido del Código de la materia, sino que hay muchas disposiciones de carácter específico, dispersas en la Codificación General que por su naturaleza o por la calidad de los infractores o por objeto, no pueden ser incluidas en una Ley General sino en disposiciones especiales, debiendo agregarse que así lo reconoce el artículo sexto del Código Penal Federal, en el cual expresa que cuando se comete un delito no previsto en dicho Código pero si en una Ley Especial se aplicará ésta observando las disposiciones conducentes del mencionado Código Penal".

A este conjunto de leyes de naturaleza eminentemente administrativa que contiene un apartado o un capítulo en el que se prevén delitos, algunos tratadistas lo denominan "Derecho Penal Administrativo" definiéndolo Serra Rojas como "la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general"⁶⁸. Este derecho penal administrativo considerado por otros teóricos como indebidamente

⁶⁸Serra Rojas op.cit. pág. 464

nombrado, tiene su origen en la protección de intereses colectivos a través del criterio del legislador que ha creado infracciones y figuras delictivas para reprimir violaciones a leyes administrativas, es decir a través de la responsabilidad de los gobernados en dos de sus vertientes, la administrativa y la penal respectivamente.

Como se verá más adelante los delitos ambientales no cuentan con un tipo penal plenamente establecido en la propia ley de que se trate, de tal manera que el precepto de la norma penal se configura mediante la interpretación, recurriendo en algunos casos a actos generales, abstractos e impersonales que emanan de una autoridad distinta del Poder Legislativo considerando que dada ésta "singularidad" e "imperfección" de manera particular considero son inconstitucionales estos delitos.

En relación con lo anterior Carlos Binding al referirse a lo que llamó leyes penales en blanco (*Blanket Strafgesetze*), recalcó que su peculiaridad es la imperfección, que no se bastan por sí mismas para cumplir con su función tipificadora, pues en su texto hacen referencia a otras normas, leyes o reglamentos con el objeto de perfeccionar su contenido normativo.

Es decir, las leyes penales en blanco son aquellas que aunque contienen los elementos de la norma penal, precepto y sanción, complementan el precepto mediante la descripción del hecho o de la conducta contenida en otra norma distinta que siempre debe tener su origen en la ley; esta caso de leyes en blanco constituye una aparente excepción al principio "nullum crimen, nulla poena sine lege"; contenido en el artículo 14 constitucional en su tercer párrafo, resultando el elemento importante, la presencia de un precepto imperfecto y en segundo término el que en algunos casos sea factible su interpretación o integración, sea con

la propia ley o que ésta remita a otra norma, la cual únicamente complementará el precepto (acción u omisión).

La doctrina reconoce otras leyes penales en blanco en sentido impropio o también conocidas como leyes penales incompletas, y que son aquellas leyes penales que únicamente señalan la pena pero no describen la infracción, es decir carecen totalmente del precepto como elemento de la norma, remitiéndose a otra disposición.

La Suprema Corte al abordar este tema ha sustentado la siguiente jurisprudencia:

"Salud, Delito Contra la; Psicotrópicos Benzodiazepina.- El artículo 197, fracción I, del Código Penal Federal establece la conducta que se califica de delictiva en términos abstractos, pero requiere de un complemento para quedar plenamente integrada, como lo es una norma de naturaleza administrativa que precise el carácter de psicotrópico del objeto material que se posea o con el que se trafique. En casos como el presente pudiera hablarse en sentido impropio, de una norma penal en blanco ya que se requiere de la declaratoria de una ley para tener como ilícita una conducta reglada en el dispositivo citado. Ordinariamente la disposición complementaria se encontraba comprendida dentro de las normas que integran el hoy derogado Código Sanitario o sus leyes conexas, pero de cualquier manera tuvieron que ser dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo Legislativo por la fracción XVI del artículo 73 constitucional. La función Legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo, integrado por las Cámaras, es decir, al Congreso de la Unión, correspondiendo al Ejecutivo la promulgación de las leyes y su ejecución. Se plantea el problema de determinar si el Poder Ejecutivo puede por delegación dictar leyes penales, es obvio que la aludida facultad ha sido señalada exclusivamente al Poder Legislativo, teniendo carácter privatista, salvo el caso de facultades extraordinarias conforme a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, y fuera de ello no puede ser válidamente delegada en el Poder Ejecutivo, pues de darse tal delegación estará invalidada de Inconstitucionalidad. Cuestión diversa es la facultad reglamentaria derivada de la

ejecución de la ley, ya que ésta debe entenderse sin rebasar su propia finalidad, ya que el reglamento debe operar dentro de la ley y no fuera o contra la ley. Ahora bien, si por leyes en blanco se conocen aquellas que señalan únicamente la pena pero no describen la infracción, la cual posteriormente es configurada por otro texto legal, surge la cuestión de considerar si el acto legislativo complementario que habrá de definir el hecho sancionado debe ser realizado por el Poder Legislativo en forma exclusiva o si puede verificarlo el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el criterio expuesto anteriormente sobre la ilegítima delegación cuando se trata de facultades reservadas al Congreso habrá de sostener igual punto de vista respecto al acto legislativo complementario de las leyes penales en blanco. En este orden de ideas, debe considerarse que conforme a lo establecido por el artículo 14 constitucional, para la coexistencia de un delito es menester que esté previsto en la Ley y no en una publicación oficial que no reúne los requisitos precisados por la propia Constitución, por lo cual se llega a la conclusión en puridad jurídica que el delito de posesión y tráfico de psicofármacos que contienen como principio activo el derivado de las benzodiazepinas no se configura, toda vez que el Congreso de la Unión único órgano que constitucionalmente está facultado para legislar en materia de delitos federales, no elevó al rango de ley las disposiciones contenidas en las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 1976 y 1o. de diciembre de 1980, respecto a que la benzodiazepina pasará a ser considerada como psicotrópico."

Amparo Directo 1394/85. Daniel Lemus Huerta. 7 de octubre de 1985. Unanimidad de 4 Votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Séptima Época: Volúmenes 193-198, Segunda Parte, pág.38 Informe de 1986, Primera Sala, Pág.28. A.D. 2145/83. Manuel López Loera y coagraviados. 5 de diciembre de 1983. 5 Votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. A.D. 9888/85. José Luis Fernández Rubio. 17 de enero de 1985. 5 Votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. A. D. 9801/84. Jorge Rocha Tirado y otro. 3 de mayo de 1985. 5 Votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. A.D. 2404/86. Jesús Gilberto Espinosa Grijalva. 29 de septiembre de 1986. Unanimidad de 4 Votos. Ponente Raúl Cuevas Mantecón.

Como puede apreciarse, la Corte estima que para salvaguardar la "garantía individual contenida en el artículo 14 Constitucional, nulla poena sine lege, conocida también como garantía del crimen o delito, principio de estricta

legalidad, de reserva de la ley, de positividad o de concentración legislativa"⁷⁰, es menester que el delito se encuentre previsto en una Ley y no en un reglamento, decreto, acuerdo o cualesquiera otra publicación oficial.

De esta forma, de acuerdo con la Tesis Jurisprudencial en que los supuestos contenidos dentro de las leyes administrativas que puedan ser considerados como delitos blancos y en no exista un tipo plenamente definido, en consecuencia se puede decir que ante la ausencia de tipo no hay delito alguno, ya que "en los casos no descritos, no tipificados como delitos debe suponerse que la ley no ha querido sancionarlos"⁷¹. Añadiendo que aún cuando el delito tenga como fin sancionar las conductas ilícitas estos tipos son deficientes en cuanto a su técnica jurídica por rebasar el principio de reserva de la ley establecido en el artículo 14 constitucional.

Los delitos ecológicos o ambientales se encuentran descodificados y sus tipos no se encuentran exhaustivamente desarrollados, al respecto sólo se analizarán dada la extensión del tema y para efectos de este trabajo los que tengan relación con la industria contenidos dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico aunque existen más tipos dentro de leyes como la de Caza, Pesca, Forestal y de Salud.

2.4.4. Los Delitos Ambientales Previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

⁷⁰Porte Petit Candauap, Celestino. *Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal Mexicano*, 8a. Ed. Porrúa 1993, pág. 98.

⁷¹Pavón Vasconcelos, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano*. México. 4a Ed. Porrúa. 1985. pág. 102.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente entró en vigor el día 1 de marzo de 1988, es una ley de carácter federal reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente.

En cumplimiento de este objetivo la propia ley establece en su Título Sexto, Capítulo VI, denominado "Delitos del Orden Federal", los artículos que prevén los delitos mismos que se encuentran contenidos en los numerales 183, 184, 185, 186 y 187; tipos que se proceden a estudiar a continuación:

"Artículo 183.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que, sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de ésta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas. Cuando las actividades consideradas como riesgosas, a que se refiere el párrafo anterior, se lleven a cabo en un centro de población, se podrá elevar la pena hasta 3 años más de prisión y la multa hasta 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

Este artículo supone dos conductas, es decir un tipo alternativo, ya que se puede concretizar el tipo si se carece de las autorizaciones respectivas o se violan las normas de seguridad y operación aplicables. Debido a las modalidades que exige el tipo legal, para su estudio es necesario segregarlo en dos hipótesis siendo las siguientes:

a). Al que sin contar con las autorizaciones respectivas realice autorice u ordene la realización de las actividades que conforme a este mismo ordenamiento

se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.

b). Al que violando las normas de seguridad y operación aplicables a las que se refiere el artículo 147 de esta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas...

Es apreciable que el resultado material que exige el tipo es alternativo en tres hipótesis, de tal manera que podrán existir seis subhipótesis respecto de las abstracciones referidas.

El tipo penal que nos ocupa cuenta además con una agravante de la penalidad, el que las actividades se realicen en un centro de población siendo factible en este caso que el juzgador eleve la pena hasta en tres años de prisión y multa hasta 20,000 días de salario mínimo general vigente.

La primera de las vertientes que puede tomar el delito ambiental previsto en el artículo 183 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente requiere la interpretación e integración de varios conceptos.

i). **Autorizaciones respectivas.**- Son todas aquellas autorizaciones con las cuales debe de contar la industria cuya actividad pueda de alguna manera repercutir en el medio ambiente; algunas de éstas son la manifestación de impacto ambiental, manifiesto de generador de residuos peligrosos, licencia de funcionamiento en materia atmosférica, etc.

ii). **Realice, autorice u ordene.**- Estos verbos contenidos dentro del precepto, convierten al mismo en un tipo de pluritud de conductas o alternativo,

lo cual tiene relación directa con la teoría de la autoría contenida en el artículo 13 del Código Penal, verbos cuya semántica no requiere de más tipo de interpretación que la gramatical.

iii). **Actividades Riesgosas.**- El precepto del tipo penal en concreto es omiso respecto al significado de las palabras "actividades riesgosas", sin embargo sí se precisa que para interpretar estos vocablos debe ser conforme al propio ordenamiento.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el Título Cuarto, Capítulo V, aborda el tema de las actividades que se consideran riesgosas. El artículo 145 de la ley, señala que las industrias, comercios o servicios serán considerados riesgosos atendiendo a la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o el ambiente, es decir, para determinar el carácter riesgoso de una actividad debe tomarse en cuenta los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales

Por su parte, el artículo 146 de la ley indica que compete a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, previa opinión de otras dependencias, determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas para efecto de lo establecido en la ley. En puridad gramatical interpretativa el término de actividades altamente riesgosas y por tanto aquellas que sean listadas en Diario Oficial de la Federación, no guardan relación con el término que define el tipo penal, el cual no requiere de actividades riesgosas en término superlativo ("altamente"), sino simple y llanamente de actividades riesgosas. Sin embargo considerando que se trata del mismo elemento, estaríamos nuevamente en el problema de integrar un tipo penal a través de un acto formalmente administrativo. Actualmente existen dos listados de actividades altamente riesgosas, publicadas

en el Diario Oficial de la Federación los días 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992.

Es necesario reiterar el deber del juzgador, en base al principio indubio pro reo, de analizar detalladamente si la actividad que realiza la empresa, aún con independencia de si se encuentra o no en el listado del artículo 146, puede considerarse riesgosa atendiendo al parámetro dado por el propio Congreso de la Unión y contenido en el artículo 145 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, en consecuencia, puede ocasionar el resultado material que el tipo exige.

iii). Que ocasionen graves daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas.- El resultado material que exige el tipo penal ambiental es que la actividad riesgosa ocasione graves daños, ya sea a la salud pública, la flora, la fauna o lo ecosistemas; resultado que de alguna manera reitera el parámetro que, para determinar a una actividad como riesgosa, prevé el artículo 145 de la Ley.

En este entendido si existe el resultado material, necesariamente estamos en presencia de una actividad riesgosa y a la inversa, pero ello es claro dado que para que un hecho sea subsumible, es menester la tipicidad o la relación unívoca de los elementos del hecho con el del delito. Técnicamente la determinación del impacto ambiental de un evento extraordinario posiblemente constitutivo del ilícito en la hipótesis que se analiza, es un elemento fundamental para la configuración del delito, cabe señalar que en los delitos previstos en los artículo 183, 184, 185, 186 y 187 de la Ley el resultado material que exige en todos y cada uno de ellos es el mismo, ante lo cual resultaría ocioso el estudiarlo nuevamente al analizar los demás tipos, con la sola variante que el exigido por los artículo 185, 186 y 187 inclusive no requieren la consumación en los daños causados.

La segunda hipótesis susceptible de configurar señala que "al que violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas". Esta hipótesis presupone la existencia de las autorizaciones necesarias, ya que de no ser así, se estaría en la hipótesis anteriormente expuesta.

Como elementos imperfectos del precepto de la norma penal encontramos que el propio precepto nos remite al artículo 147 de la Ley que determina que las actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas se llevarán a cabo "con apego a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan en forma coordinada la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca conjuntamente con otras dependencias, debiendo incorporarse los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a las normas técnicas que se expidan."

Este precepto legal vincula necesariamente a los actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, toda vez que la conjunción "y", relaciona tanto a la Ley como a las normas técnicas, presentándose nuevamente el problema de la integración del tipo penal con un acto general, abstracto e impersonal que formalmente no tiene el carácter de ley.

Esta hipótesis cuenta con otro elemento que vincula a un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, este es "actividades riesgosas"; de tal manera que resulta difícil que el juzgador pueda evaluar que la conducta en esta hipótesis se apega al tipo si no se tiene pleno conocimiento de la materia asumiendo que omitimos que en el fondo existe un vicio de constitucionalidad en el precepto.

Otro tipo penal ambiental es el contenido en el artículo 184 el cual dispone:

"Artículo 184.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por un equivalente de 1,000 a 20,000, días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la Secretaría o contraviniendo los términos en que esta haya sido concedida fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, recicle, recolecte, trate, deseché, descargue, disponga o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o a sus elementos. Igual pena se impondrá a quien contraviniendo los términos de la autorización que para el efecto hubiere otorgado la Secretaría, importe o exporte materiales o residuos peligrosos.

En los casos en que las conductas ilícitas a que se refiere el presente artículo, se relacionen con las sustancias tóxicas o peligrosas a que alude el artículo 456 de la Ley General de Salud, con inminente riesgo a la salud de las personas, se estará a lo dispuesto en dicha Ley."

En este tipo a su vez existen algunos elementos que vale la pena interpretar para poder continuar con este estudio.

i). Sin autorización o contraviniendo sus términos.- Respecto de este elemento, se pueden tomar dos vertientes, dependiendo si se cuenta con alguna autorización de las que se hace alusión o sin ellas. Resulta lógico que en el caso de contar con las autorizaciones, solamente se configuraría el tipo en el caso de que las actividades se extralimitaran a lo que les fue autorizado, de lo contrario se estará en la primera hipótesis de este tipo.

ii). Fabrique, elabore, transporte, distribuya...- Las acciones que contiene el precepto, hacen que el tipo sea de pluricidad de conductas, íntimamente relacionado con las autorías del artículo 13 del Código Penal, dejando el precepto abierto al señalar "o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos", de lo que podríamos concluir que se trata de una serie de actividades

enumeradas de forma enunciativa, más no limitativa, lo cual se considera un tipo de formulación libre.

iii). Materiales o residuos peligrosos.- El propio precepto no indica lo que debe entenderse por materiales o residuos peligrosos, ante lo cual deberá integrarse el mismo. En primer término se encuentra la integración auténtica o legislativa, en base a ella se observa que la propia Ley en su Título Cuarto, Capítulo V, trata lo referente a éstos términos.

Así, el artículo 150 determina que a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, les corresponde opinar respecto del listado de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca) emitiera para indicar que se debe de entender por materiales y residuos peligrosos para los efectos de la Ley. En este sentido se emitió la Norma Técnica Ecológica NTE-CRP-001/88 que se refiere a la determinación de residuos peligrosos. De nueva cuenta existe la problemática de la integración de una norma penal con un acto formalmente administrativo. El listado que emita la autoridad correspondiente, en el cual se determine el alcance de los conceptos "materiales y residuos peligrosos", es de elaborarse bajo parámetros totalmente técnicos, no previstos en la ley de la materia, resultando imposible una interpretación auténtica de los mismos.

Por último, se analizarán los artículos 185, 186 y 187 los cuales señalan:

"Artículo 185.- Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que con violación a lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, despida, descargue en la atmósfera, o lo autorice o lo ordene, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños graves a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas."

"Artículo 186.- Se impondrá pena de tres meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la autoridad competente y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, descargue, deposite o infiltre o lo autorice o lo ordene, aguas residuales, desechos o contaminantes en suelos, aguas marinas, ríos cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas."

"Artículo 187.- Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a quien en contravención a las disposiciones legales aplicables y rebasando los límites fijados en las normas técnicas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica, en zonas de jurisdicción federal, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas."

El análisis de estos artículos se realizará de manera global en virtud de que todos y cada uno de ellos contienen como el precepto el contravenir o violar disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas; la conjunción "y" enlaza obligadamente lo ordenado en la Ley y lo dispuesto en las normas técnicas.

Los delitos contenidos en los artículos citados de la Ley directamente remiten a una norma de carácter eminentemente técnico, integrándose o perfeccionándose en el precepto de la norma penal con esta gama de normas que son emitidas por el Poder Ejecutivo Federal; así tenemos que el artículo 185 guarda relación con 18 normas técnicas ecológicas (ahora normas oficiales mexicanas, NOM'S) así como con el acuerdo de publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988, que indican cuales son los niveles máximos de emisiones de contaminantes a la atmósfera permisibles; por su parte el artículo 186 remite a 33 NOM'S, un criterio ecológico y al reglamento de la Ley de Aguas, referentes a la calidad del agua; por último el imperfecto precepto de la norma penal contenido en el artículo 187 remite o relaciona lo dispuesto por el

Reglamento para la Protección al Ambiente contra la Contaminación originada por Ruido.

Estos tipos requieren para su integración el que se contravenga tanto disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas; implicando que se integren los tipos penales con los respectivos actos administrativos. Por lo que hace que al resultado material de las conductas ilícitas previstas en estos tipos ya fue debidamente abordado.

Como se puede observar los delitos ambientales previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contienen el precepto y la sanción, es decir estamos en presencia de una norma penal. El tipo penal obligadamente vincula a la ley penal con actos del Poder Ejecutivo, ya sea que la misma redacción del artículo que prevé el delito lo relacione, u otro texto del ordenamiento legal lo remita, complementando el precepto.

Todos los tipos previstos en la Ley, exigen el resultado material en diversas hipótesis, elemento que servirá al Juzgador en el análisis de la conducta posiblemente delictiva, toda vez que permite claramente analizar si existe o no nexo causal entre la acción u omisión y el resultado material que la conducta originó.

El resultado material de estos delitos ambientales debe ser evaluado y determinado pericialmente dado que de faltar este elemento existiría atipicidad en la conducta y no sería factible responsabilizar penalmente al sujeto activo.

CAPITULO 3. EL ACTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

La creación de diversos órganos de autoridad con atribuciones para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, hizo necesario el establecimiento de una serie de criterios en relación a los actos administrativos que realiza la "policía ambiental", Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Para lo efectos de ésta tesis, serán estudiados sólo los actos administrativos realizados por la Profepa y que son los que tienen repercusiones directas hacia la industria. En particular, se revisará el acto de inspección y vigilancia y sus derivados.

La policía ambiental en su carácter de autoridad tiene facultades de decisión y ejecución y sus actos afectan la esfera de las personas físicas o morales, privadas o públicas, imponiendo a éstas sus determinaciones. De la ejecución de estos actos y su relación con la industria nos ocuparemos en el presente capítulo.

3.1. Las Facultades de Inspección y Vigilancia de la Policía Ambiental

De conformidad con el artículo 32 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca:

"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 establecimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables."

El ejercicio de esta atribución, entre otras, la realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, que mientras no se emita el su nuevo reglamento interior tendrá de acuerdo al artículo 38 del Reglamento vigente en sus fracciones I, X, XI, entre otras tiene las siguientes atribuciones:

"Artículo 38.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, tendrá las siguientes atribuciones :

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 términos de las disposiciones jurídicas 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."

Así, estas atribuciones le dan el rango de autoridad a la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente. Algunos autores definen, el concepto de autoridad, por ejemplo, Rafael de Pina dice que la autoridad es la:

"Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha autoridad"⁷²

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como autoridad, tutela los intereses de la colectividad en materia de protección al ambiente siendo su actividad preponderante la de vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y protección para la defensa y restauración del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

En este orden de ideas, vigilar es el fin, e inspeccionar es el medio para hacerlo. Así se desprende de la exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente cuando señala:

"Es (...) preocupación del proyecto de Ley la información y vigilancia sobre la evolución del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en todo el país y en cada una de sus localidades. Para lo primero, se establece que periódicamente se elabore un Informe sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional; para lo segundo, se prevé un sistema de visitas de inspección, que permitirán detectar oportunamente los desequilibrios ecológicos que deben prevenirse o corregirse sin dilaciones."

⁷²De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 1a. Edición. Porrúa, 1981, pp. 109-110

La inspección y vigilancia en materia ambiental es un mecanismo eminentemente correctivo, indispensable aunque con sus debidas limitaciones en cuanto a su ejercicio, para tutelar de manera apropiada el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Por ello, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prevé las sanciones administrativas que *deberán aplicarse* en los casos de contravención de los mandatos en ella contenidos, ordenando las medidas técnicas tendientes a reparar el daño ocasionado al medio ambiente e imponiendo la sanción económica que se derive de conformidad con el grado de incumplimiento. Sin embargo, la inspección y vigilancia, también tiene naturaleza preventiva en la medida de que inhibe conductas sancionadas por la legislación.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece en el Título Sexto el procedimiento a que deben de sujetarse los actos de autoridad en materia de inspección, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad e imposición de sanciones, cuando se trate de asuntos de jurisdicción federal.

3.1.1. Competencia

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece en sus artículos 4o. y 5o. los asuntos que son competencia de la autoridad federal en materia ambiental.

En efecto, tales preceptos establecen a la letra:

"Artículo 4o.- Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general de la nación o 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 ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

Artículo 50.- Son asuntos de alcance general en la nación o de Interés de la Federación:

I.- La formulación y conducción de la política general de ecología;

II.- La formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo;

III.- Los que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación;

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;

V.- Los originados en otros países, que afecten al equilibrio ecológico dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción;

VI.- Los originados dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción que afecten el equilibrio ecológico de otros países;

VII.- Los que afecten al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

VIII.- La expedición de las normas técnicas en las materias objeto de esta Ley;

IX.- La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo hagan necesario;

X.- La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según esta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias

XI.- La creación y administración de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, con la autorización de las autoridades locales, en los casos que ésta y otras leyes lo prevean;

XII.- La protección de la flora y fauna silvestres para conservarias y desarrollarias en términos de ésta Ley y de la Ley Federal de Caza.

- XIII.- La flora y fauna acuáticas, en aguas de propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción;**
- XIV.- La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;**
- XV.- El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal, conforme a ésta Ley, la Ley Federal de Aguas, las disposiciones vigentes del derecho internacional y las normas que de dichas disposiciones deriven;**
- XVI.- El ordenamiento ecológico general del territorio del país;**
- XVII.- El aprovechamiento racional de los recursos forestales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Forestal, así como el aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas, de acuerdo con su vocación; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos;**
- XVIII.- La regulación de las actividades relacionadas con la explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;**
- XIX.- La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;**
- XX.- La prevención y 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 o al ambiente; y**
- XXI.- Los demás que esta y otras leyes reserven a la Federación.***

Como se desprende de lo anterior, la competencia en materia ambiental corresponde no solamente a la federación, sino a los gobiernos locales. En el ámbito federal, la vigilancia de la normatividad ambiental corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

De acuerdo con la nueva estructura de la Secretaría las disposiciones ambientales que se encontraban conferidas a la Secretaría de Pesca, Marina y Agricultura y Recursos Hidráulicos entre otras, pasan a esta nueva Secretaría.

Basta decir sólo por el momento que desde junio de 1995 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo rige los procedimientos de inspección y vigilancia de manera supletoria a lo que señala el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente según el artículo 2o, de la propia Ley Administrativa.

3.1.2. Bases Constitucionales

El artículo 14 de la Constitución establece:

"...Nadie podrá ser privado de la vida, libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan previamente las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

De igual manera el artículo 16 Constitucional prescribe que:

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

"...En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirse, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

La inspección y vigilancia en materia ambiental como acto de autoridad debe satisfacer de manera estricta los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales antes transcritos, por ello, para respetarlos se deben reunir en él los siguientes:

a).- Ser emanado de una autoridad competente, es decir con facultad legal para ello.

b).- Adoptar la forma escrita, en la cual se consignen las características del acto y sus límites, así como su fundamentación y motivación, debiendo suscribirlo el funcionario competente.

c).- Establecer la fundamentación legal, es decir que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido a la persona física o moral, privada o pública que corresponda.

d).- Estar motivado, es decir, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que dieron origen al mismo.

En materia ambiental estos requisitos deben observarse en todas las etapas del procedimiento de inspección y vigilancia que se efectúe para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

3.1.2.1. Fundamentación.

La orden para efectuar la visita de inspección u oficio de comisión, en estricto apego a los artículos 14 y 16 constitucionales, debe estar debidamente fundada y motivada.

Dentro del oficio de comisión, se señalarán los preceptos jurídicos de las leyes que en el caso concreto sean aplicables y que se refieran a la competencia de la autoridad ordenadora, de la autoridad ejecutora en las hipótesis de aplicación de medidas de seguridad y en los preceptos que genéricamente se refieran a los aspectos a inspeccionar en el interior de una empresa o establecimiento y expresa la declaración de voluntad de la autoridad para realizar el acto de molestia.

En consecuencia, el oficio de comisión se fundamentará en los artículos 14 y 16 de la Constitución; 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; los aplicables de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus Reglamentos; de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia; del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y, del acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Por su parte la fundamentación significa que los actos que originen la molestia deben sustentarse en una disposición normativa general y abstracta, es decir, en una norma que prevea situaciones futuras inciertas que puedan actualizarse en un acto de autoridad. Al actualizarse el acto de autoridad debe precisarse la norma jurídica en la cual se sustenta y se justifica dicho acto. Además, la autoridad debe señalar la ley, el decreto o el acuerdo en que se apoya. No basta que exista una norma que faculte a la autoridad para realizar un acto de molestia, sino que para cumplir el mandato constitucional de

fundamentación se requiere que la autoridad cite con precisión la norma o normas en que sustenta su actuación.

La obligación de fundamentación tiene por objeto dar oportunidad a quien sufre de el acto de molestia de alegar lo que a su derecho convenga y atacar los actos que no se adecuen a las normas que la propia autoridad cita al emitir su acto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado las siguientes tesis:

"Fundamentación de Actos de Autoridad.- Cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo a una ley, sin que se conozca de que ley se trata y los preceptos de ella que sirven de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular; por el contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que la ley expresamente les atribuye."

Sexta Epoca. Tercera Parte: Vol. XXVI. Pág 13, A.R. 1259/59. Octavio Ramos E. y Coags. Unanimidad de 4 Votos. Séptima Epoca, Tercera Parte, Vol. 80, Pág. 35 R.F. 45/74. Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro. 5 Votos.

"Fundamentación y Motivación.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por el segundo, que también debe de señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del

acto; siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. CXXXII, Pág.49, A.R. 8280/67, Augusto Vallejo Olivo. 5 Votos. Séptima Epoca, Tercera parte: Vol.14 Pág. 37, A.R. 3713/69. Elías Chahín. 5 Votos. Vol 28. Pág. 111. A.R. 4115/68. Emetrio Rodríguez Romero y Coags. 5 Votos. Vols.97-102, Pág 61. A.R. 5724/76, Ramiro Tarango R. y otros. 5 Votos.

De esta manera, podemos resumir que tratándose de visitas de inspección y vigilancia realizadas por la policía ambiental, éstas deberán cumplir con los requisitos de competencia fundamentación y motivación tomando en cuenta que estas visitas representan un caso de excepción al principio de la inviolabilidad del domicilio y tienen por objeto vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Por otra parte, el artículo 16 constitucional dispone que las visitas deben sujetarse a las leyes respectivas, en el caso que nos ocupa, será principalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otros requisitos de competencia fundamentación y motivación que debe observar todo acto de autoridad, el artículo 16 constitucional establece otras formalidades que la autoridad debe cumplir en la realización de toda visita domiciliaria. Estos requisitos son:

a). Formular orden de inspección por escrito. En materia ambiental, este escrito se denomina oficio u orden de comisión.

La orden de inspección ambiental expresará como mínimo:

i). El lugar que ha de inspeccionarse. Los espacios domiciliarios ha inspeccionar deberán quedar delimitados en la orden de inspección, es decir señalar el local, instalación industrial o área que comprenderá la visita o fuentes contaminantes que se verificarán evitando con ello dejar a libre arbitrio de los visitantes el alcance de la inspección.

ii). El nombre de la persona que haya de inspeccionarse. Esta persona puede ser física o moral, de derecho privado o de derecho público.

iii). El objeto de la inspección. Debe señalarse el fin que se persigue con la visita, precisándose los rubros que han de verificarse, ya sea en materia de emisiones atmosféricas, ruidos, residuos peligrosos etc.

b). Limitar la diligencia a lo indicado en la orden de inspección ambiental. Con ello se evita que se realicen actos de molestia injustificadamente o arbitrarios.

c). Levantar acta circunstanciada. Esta acta es el documento que consigna todas las actuaciones de la visita, en concreto los hechos u omisiones observados a lo largo de la diligencia que se presumen violatorios de la normatividad ambiental.

d). Designar dos testigos. Estos testigos tienen la finalidad de dar transparencia a la visita; en principio son propuestos por la persona visitada y ante su ausencia o negativa a designarlos, la autoridad tiene la facultad de hacerlo.

e). Sujelar su actuación a las formalidades previstas por la ley. Es decir, las contempladas en la LGEEPA, la LFPA y demás aplicables.

De acuerdo con lo anterior la siguiente jurisprudencia:

"Visita Domiciliaria, Orden de. Requisitos que deben Satisfacer.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos.- 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que deba inspeccionarse; 4.El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior, lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece que se refieren únicamente a las ordenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por la autoridad, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece en plural, "sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las ordenes de visita administrativas en lo general, y no sólo a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular."

Séptima Epoca. Tercera Parte: Vols. 193-198. R.F. 37/84. Regalos Encanto, S.A. Unanimidad de 4 Votos. Vols.193-198 R.F.76/84. Juan Ley Zazueta. Unanimidad de 4 Votos. Vols 193-198. R.F. 65/83. Leopoldo Gonzalez Orejas. Unanimidad de 4 Votos.Vols 193-198. R.F.29/84. Pedro Espina Cruz. 5 Votos. Vols. 193-198. R.F. 18/84. K.Jorge Matuk Rady. Unanimidad de 4 Votos.

Cabe señalar que los requisitos antes mencionados se exigen en principio para las ordenes de cateo en materia penal. Sin embargo, el mismo artículo 16 constitucional dispone que en las visitas domiciliarias que realicen las autoridades administrativas deben observarse las formalidades que el propio procedimiento establece para los cateos; luego entonces todo lo que se refiere al mandamiento por escrito, a la expresión del lugar a inspeccionarse, a la indicación de la persona que haya de aprehenderse, a la presición de los objetos que se buscan, al alcance de la diligencia, al levantamiento del acta circunstanciada y a la designación de los testigos que la Constitución exige para que la autoridad pueda realizar los cateos, también son requisitos que toda autoridad adminitrativa debe observar cuando efectue visitas domiciliarias.

3.1.2.2. Competencia

La autoridad que emite el oficio de comisión en donde se contiene la orden de visita debe ser competente, para dar cumplimiento a lo que establecen los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 162 de la Ley General de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En materia ecológica, el oficio de comisión podrá ser emitido por la Unidad de Verificación, con fundamento en el artículo 27 fracciones I, II, III, V, VI, VIII; y por Delegaciones en las 31 Entidades Federativas con fundamento en los artículos 31 fracción V, y 32 fracciones X y XII del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992.

La Unidad de Verificación emitirá los oficios de comisión en los asuntos de alcance general en la Nación o de interés de la federación que establecen los artículos 4o., y 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, incluyendo el Distrito Federal.

Por su parte, las Delegaciones de la Procuraduría en las 31 entidades federativas emitirán los oficios de comisión en los términos anteriores, dentro de la circunscripción territorial correspondiente, sin perjuicio de que, en atención a la urgencia e importancia de un asunto en particular, la Unidad de Verificación emita los oficios de comisión para realizar inspecciones en cualquier entidad federativa del país.

Por competencia entendemos la órbita de atribuciones que una autoridad tiene otorgadas por la ley, de tal manera que si no hay norma expresa que faculte a la autoridad a realizar un acto de molestia sin ésta no podrá efectuarse. La competencia implica la legitimación de la autoridad en la emisión del acto de molestia. Esta ha sido interpretado así por la jurisprudencia:

"Competencia, Fundamentación de la.- El artículo 16 Constitucional establece, en su primera parte lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento". El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en el segundo párrafo que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos imprescindible, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con el que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto, que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni en el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito de competencia respectivo, y si este no es conforme a la ley, para que en su caso, este en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que con su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hayan en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental"

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año de 1982, Segunda Parte, Segunda Sala, Pág. 94.

Como se puede observar, para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica se requiere que sea emitido por autoridad competente, es decir, por la autoridad a quien el ordenamiento jurídico legitime para realizar un determinado acto de molestia y en todo caso, ese acto debe observar las formalidades esenciales del procedimiento señalando y precisando el carácter con el que actúa.

3.1.2.3. Audiencia.

Por lo que se refiere a la garantía de audiencia, la Constitución en su artículo 14 exige que para poder privar a una persona en sus derechos, sean estos personales o patrimoniales, deberá seguirse en su contra un juicio o procedimiento determinado, en donde tenga la posibilidad de defenderse respecto de los actos de molestia que en su contra se enderecen. 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."⁷³

La jurisprudencia ha establecido que para que se tenga por satisfecha la garantía de audiencia debe darse a los gobernados la oportunidad de ser oído en su defensa antes de que se emita la resolución que lo afecte.

"Audiencia, Garantía de. Requisitos que deben contener las leyes procesales en respeto a la.- De acuerdo con el espíritu que anima al artículo 14 Constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse la oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales

⁷³ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Décima Edición. Porrúa 1989, pág.498

de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la manera que verse el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a alegatos en que se de la oportunidad de exponer razones y consideraciones legales correspondientes, y por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto."

Vols. 115-120. Pág.15. A.R. 849/78. Oscar Fernandez Garza, Unanimidad de 16 Votos. Visible en la Primera Parte, Séptima Epoca.

La motivación implica que, existiendo una norma jurídica, los casos o situaciones concretas del acto de molestia, deben encuadrarse a la disposición legal en que se funda; el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular se subsuman en la norma general correspondiente establecida por la ley. Por consiguiente, motivar legalmente un acto implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre el precepto general y abstracto en que se funda el acto de molestia y el caso específico de hecho en el que dicho acto va a operar o surtir sus efectos. En otras palabras, la motivación significa que la actuación de la autoridad debe circunscribirse a un silogismo jurídico en el que se tienen como premisa mayor a la norma abstracta y como premisa menor a los hechos o conductas concretas y, una conclusión jurídica que determina una infracción y una sanción. En relación a esto, la jurisprudencia ha sustentado que la motivación exige a la autoridad adecuar los casos concretos a la hipótesis legal abstracta. La autoridad tiene la obligación de precisar las circunstancias especiales, las razones particulares o causas inmediatas que haya considerado para emitir un determinado acto de molestia.

Al respecto la siguiente jurisprudencia:

"Motivación 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 del caso concreto a la hipótesis legal."

Sexta Epoca. Tercera Parte: Vol. LXXVI, Pág. 44, A.R. 4862/59. Pfizer de México, S.A. 5 Votos. Séptima Epoca. Tercera Parte: Vols. 127-132, Pág 59. A.R. 766/79. Comisariado Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Municipio de la Huerta, Jalisco. Unanimidad de 4 Votos. Vols. 133-138, Pág. 73, A.R. 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otros (acumulados). Unanimidad de 4 Votos. Vols. 151-156, Pág.133.R.F. 6/81. Armando's Beach Club, S.A. Unanimidad de 4 Votos. Vols. 151-156, Pág. 133, A.D. 1278/80. Constructora Itza, S.A. Unanimidad de 4 Votos.

Por tanto la mención de los motivos debe formularse precisamente en un mandamiento escrito a que alude el artículo 16 constitucional, con el objeto de que el afectado pueda conocerlos, pues de no ser así se violaría en su perjuicio la garantía de legalidad y seguridad jurídica que señala el precepto de nuestra ley fundamental.

En el procedimiento de inspección en materia ambiental y con el objeto de respetar la garantía de audiencia del sujeto pasivo, la LGEEPA, establece en su artículo 164 que al término de la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

La autoridad ambiental está obligada a conferir el uso de la palabra a la persona inspeccionada al concluir la diligencia y antes del cierre del acta circunstanciada; también está obligada a asentar en el acta correspondiente lo expresado por el inspeccionado siempre que sea con relación a los hechos u

omisiones que se le imputan y que se mencionan en la propia acta; si el inspeccionado no desea hacer uso de la palabra, dicha circunstancia deberá mencionarse en el acta. En este precepto, el legislador hizo un intento por dar al inspeccionado la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniere. Sin embargo, la garantía de audiencia en ese momento procedimental está limitada en tanto que el particular no puede ofrecer todo tipo de pruebas, ni la autoridad está en condiciones de desahogar todas las que se ofreciesen, en virtud de que los inspectores no están en aptitud de calificar las irregularidades por lo que la diligencia debe concluir y cerrarse el acta.

En mayor plenitud de la garantía de audiencia y en suplencia del artículo 167 de la LGEEPA en los artículos 61, 68 y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen lo siguiente:

"Art.61.- En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales."

"Art.66.- Los visitados a quienes se haya levantado el acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de los cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado."

"Art. 72.- Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento para que dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y en su caso aporte las pruebas con que cuente."

Con estos preceptos se tutela el derecho de la industria que son objeto de una visita de la policía ambiental para ser oídas y vencidas en el procedimiento administrativo correspondiente.

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental debe de ajustarse a las formalidades señaladas, de no ser así, las personas que son lesionadas disponen de distintos medios de defensa para atacar e impugnar los actos viciados, medios que tienen por objeto restablecer el orden jurídico violado, siempre que el interesado demuestre que se le a afectado ilegalmente.

En materia de defensa contra actos de autoridad ambiental, la industria dispone de los siguientes medios para impugnar los actos que afectan su esfera jurídica: Recurso de revisión, juicio de nulidad y juicio de garantías.

3.1.3. Elementos

La inspección y vigilancia es un acto administrativo, en este sentido podemos citar a Miguel Acosta Romero quien define el acto administrativo como:

"...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general"⁷⁴.

Asimismo, Rafael de Pina señala que acto administrativo es la:

"Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa"⁷⁵.

Dentro del acto administrativo de inspección y vigilancia encontramos los siguientes elementos:

a). Sujeto. Los sujetos de la inspección y vigilancia son:

- La autoridad administrativa. (sujeto activo).
- La persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto. (sujeto pasivo).

⁷⁴Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa. 12a Ed. 1990, págs 356 y 357

⁷⁵De Pina Rafael op. cit. pág.50

b). **Manifestación externa de voluntad.** Es la determinación de la autoridad para infringir el acto de molestia al sujeto pasivo y esta contenida en la orden de Inspección u oficio de comisión.

c). **Objeto.** Lo es el ejercicio de la potestad pública que la autoridad tiene encomendada como atribución, es decir, vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental.

d). **Forma.** Debe ser escrita.

En la inspección y vigilancia intervienen la autoridad administrativa o sujeto activo; la persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto de molestia de la autoridad o sujeto pasivo y los testigos de asistencia.

Así en la diligencia de inspección encontramos tres actores y un solo objetivo: el sujeto activo, el sujeto pasivo y los testigos, agentes que intervienen para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y en su caso, registrar las irregularidades que se presenten en los establecimientos inspeccionados.

Por su parte, el artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con mayor atino, otorga mayor seguridad a los gobernados en relación con al ejercicio de la autoridad, especificando los límites de los actos administrativos y ampliar las características cuando:

"Art. 3.-Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reuna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Estar fundado y motivado debidamente;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa, motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido, sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombres completos de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de su emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley".

3.2. Inspección y Vigilancia de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.2.1 Finalidad

La visita de inspección es el medio a través del cual la autoridad vigila el cumplimiento de la legislación ambiental. Se inicia con la emisión del oficio de comisión y concluye con el levantamiento del acta respectiva.

La finalidad de la inspección y vigilancia es verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones en materia ambiental, por parte de los diferentes sectores productivos de nuestra sociedad a efecto de que la autoridad evalúe y determine las medidas correctivas y las sanciones con el propósito de revertir las conductas que alteran y atentan contra los ecosistemas y la salud humana.

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se contempla dentro del Título Sexto denominado "Medidas de control y de seguridad y sanciones", y su naturaleza, como ya se dijo, es eminentemente correctiva. Además de observar el capítulo Décimo Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se aplica de manera supletoria a la LGEEPA de acuerdo con su artículo 2o. y conjuntamente con el Código Federal de Procedimientos Civiles obligando a la autoridad a cuidar en sus actos la esfera de derechos de los gobernados.

En dicho procedimiento se establece la facultad de la federación para realizar los actos de inspección y vigilancia cuyo propósito sea la verificación del

cumplimiento de dicha Ley en los asuntos de orden federal precisados en los artículos 4o. y 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En los siguientes apartados haremos un análisis de los puntos que integran el procedimiento de inspección y vigilancia.

3.2.2. Objeto de la visita

El objeto de la visita de inspección es verificar el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y deberá estar contenido en el oficio de comisión.

Cabe señalar que el objeto de la visita debe estar claramente precisado dentro del oficio de comisión, de conformidad con el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 36, de diciembre de 1990, página 53, aplicable en forma análoga a la materia ambiental y que a la letra señala:

" ORDENES DE VISITA.- DEBEN PRECISAR CLARAMENTE SU OBJETO.- Lo establecido por la fracción III del citado artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede ser soslayado por la autoridad que la emite; pues el mismo tiene como objeto, en primer término que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a inspeccionar, y en segundo lugar que los visitadores se ajusten estrictamente a la verificación de los rengiones establecidos en la visita, pues solo de esa manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se

deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra precisamente, que en la orden se deben señalar los objetos que se buscan. Por lo cual, en las ordenes de visita a que se refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación se deben precisar de manera clara y por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse y, la utilización de formas imprecisas e indeterminadas como de que el objeto de la visita lo es el que se "verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales, formales y/o accesorias por impuestos y derechos federales de los cuales deba(n) usted(es) responder en forma directa, solidaria u objetiva", no es sino una generalización de las facultades revisoras de las autoridades fiscales que no satisface a plenitud la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 Constitucional".

3.2.3. Desarrollo de la visita y levantamiento del acta

Una vez emitida la orden de inspección u oficio de comisión por la autoridad competente, los inspectores se constituirán en el establecimiento a inspeccionar, procediendo a levantar el acta respectiva.

3.2.3.1. Identificación del visitado

Los inspectores que realicen la visita deberán cerciorarse que el domicilio en el que se constituyen y la persona o el establecimiento al que se dirige la orden para efectuar la visita concuerde fielmente con el señalado en el oficio de comisión. Así lo establece la Tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al Año IV, número 51 del mes de marzo de 1984, página 802, de la misma que a la letra dice:

"ORDEN DE VISITA DE INSPECCIÓN.- DEBE CONSIGNARSE EXPRESAMENTE EL LUGAR EN QUE SE EFECTUE.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, toda orden de visita deberá expresar entre otras cosas el lugar que ha de inspeccionarse y la persona a quien va dirigida la acción. Por tanto, si la autoridad administrativa al emitir la orden respectiva omite señalar el lugar donde se llevará a cabo la visita y la persona visitada, incumple las formalidades preceptuadas por el aludido numeral".

Revisión No.: 1826/81.- Resuelta en Sesión de 27 de Marzo de 1984 por mayoría de 7 votos y 1 en contra.-Magistrado Ponente: Edmundo Plasencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Marcos García José.

3.2.3.2. Lugar y fecha en que se levante el acta

Una vez que los inspectores hayan entregado el oficio de comisión a la empresa a inspeccionar, se debe iniciar el levantamiento del acta, anotando el lugar y fecha en que se instrumenta, con el fin de precisar su comienzo y conclusión, pudiendo ser el mismo día o con fecha posterior.

Cabe señalar que cuando la conclusión se dé con fecha posterior, se deberá suspender el acta, estableciendo claramente esta situación en el cuerpo de la misma y precisando el día y la hora que se señalen para su continuación, ya que de no realizarse en estos términos, el acta de inspección carecerá de validez de acuerdo con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Respecto de los procedimientos administrativos establece en su artículo 281 que únicamente se consideran horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve.

No obstante lo anterior, el artículo 282 del ordenamiento citado señala que si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin, sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

3.2.3.3. Requerimiento del representante legal o de la persona encargada del establecimiento

Los inspectores harán el requerimiento a la persona que en primer lugar los atienda, de la presencia del dueño de la empresa o su representante legal. Si éste se encontrase en el establecimiento, los inspectores deberán cerciorarse de que efectivamente tiene ese carácter pidiéndole un documento identificatorio con fotografía y testimonio notarial que lo acredite como tal, prosiguiéndose con el desarrollo de la visita y entregando una copia con firma autógrafa del oficio de comisión.

Cabe señalar que si el dueño o representante legal de la empresa designa a alguna persona en especial para que, por sus conocimientos, atienda el desarrollo de la inspección, esta circunstancia se deberá asentar en el acta respectiva, pero siempre haciendo constar que se encuentra presente dicho representante legal.

En caso de que no se encuentre el dueño del establecimiento o su representante legal, la diligencia se desarrollará con quien se encuentre en el establecimiento. Así lo establece el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al señalar que los inspectores deberán identificarse con "...la persona con quien se entienda la diligencia...", en congruencia con la tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la

Federación, Año VI, número 64, correspondiente al mes de abril de 1985, página 830, que a la letra prescribe:

"ACTAS DE INSPECCIÓN. 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 las visitas de Inspección practicadas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones administrativas se entiendan directamente con el interesado 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."

Revisión No.: 624/84. Resuelta en sesión de 19 de abril de 1985. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. María del Carmen Arroyo Moreno.

Precedentes:

Revisión No.: 607/82. Resuelta en sesión de 28 de marzo de 1984. Unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Revisión No.: 1403/79. Resuelta en sesión de 12 de abril de 1985. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

De igual manera existe ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el Amparo Directo No 21/78, promovido por Los Vascos, S.A., el 5 de abril de 1978, resuelto por Unanimidad de votos, siendo ponente el Magistrado Guillermo Guzmán Orozco, en la que se establece en materia de contaminación ambiental existe un interés público directo y por ello la autoridad podrá prescindir de entender la diligencia con el representante legal, misma que a la letra señala:

"VISITAS ADMINISTRATIVAS.-SE PUEDE ENTENDER CON EL ENCARGADO DEL LUGAR. INTERÉS PÚBLICO DIRECTO.-Tratándose de visitas administrativas tendientes a controlar precios o a controlar la contaminación ambiental o alguna cosa semejante, o que se esté actuando con miras al interés público directo de un grupo o clase social, no es menester que las visitas se

entendan directamente con el representante legal de la empresa, ni que se le deje citatorio para fecha y horas 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 sólo 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."

3.2.3.4. Identificación de los inspectores

Al inicio de la visita de inspección, los inspectores deberán identificarse con la persona con quien se entiende la diligencia, con el documento que los acredite como tales.

El anterior requisito se establece en el artículo 163 segundo párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente el cual prescribe la obligación a cargo de los inspectores para identificarse en el momento de iniciar la visita de inspección.

En virtud de que el acta que se levanta debe estar debidamente circunstanciada, es importante que los inspectores señalen en la misma el documento, la fecha, la vigencia y la autoridad que firma la identificación que los acredite como tales para realizar la visita de inspección.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia establecida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra establece:

"ACTAS DE INSPECCIÓN. DEBEN CONTENER MENCIÓN EXPRESA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INSPECTOR Y EXHIBICIÓN DEL OFICIO DE COMISIÓN RESPECTIVO.- En los términos del artículo 80 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las visitas de Inspección practicadas por personal autorizado por las autoridades competentes deben realizarse previa identificación de ese personal y exhibición del oficio de comisión correspondiente. Por lo tanto, en el acta que se levanta para hacer constar esa inspección es necesario que figure la mención expresa de que el inspector haya cumplido con ambos requisitos, es decir, que se haya identificado y que, además haya exhibido el citado oficio, sin que baste el señalamiento que se haga en el acta en el sentido de que el inspector se identificó, ya que, como se ha visto, se trata de requisitos diferentes, por lo que debe ser consignado el cumplimiento de ambos en el acta respectiva."

Revisión No. 1510/83 .- Resuelta en sesión de 14 de febrero de 1985.-Mayoría de 7 votos y uno más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Roberto Caletti Treviño.

Los datos mínimos que se asentarán en el acta y que corresponden al documento identificador, serán:

a).- Nombre del funcionario que lo expide, firma, fundamento legal que le de facultades para emitirlo y cargo que desempeña en 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 este sea por tiempo determinado.

3.2.3.5. Notificación de la orden de inspección u oficio de comisión

El oficio de comisión deberá entregarse al representante legal de la empresa visitada, es decir, con quien se entienda la diligencia, asentándose esta circunstancia en el cuerpo del acta de inspección, en la que también se señalará el nombre de la persona que la reciba, el puesto o función que desempeña en la empresa y su identificación

3.2.3.6. Requerimiento de designación de testigos

Una vez que esté presente la persona con quien se entenderá la diligencia, se le requerirá para que designe dos testigos, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo o ante la negativa de los designados a aceptar el cargo, la autoridad los podrá nombrar en su lugar y esta circunstancia se asentará en el acta administrativa que se levante.

3.2.3.7. Descripción de los hechos u omisiones

En el acta de inspección que se levante en el momento de la visita, se deberán asentar los hechos u omisiones observados en el establecimiento visitado que se presuman infractores de las distintas materias que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales

que resulten aplicables y que sean competencia de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en cuanto a su vigilancia.

Las materias de las que la industria puede ser sujeta del procedimiento de inspección y vigilancia que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección son las siguientes :

- **Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.**
- **Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.**
- **Impacto Ambiental**
- **Actividades consideradas como riesgosas.**
- **Materiales y Residuos Peligrosos**
- **Energía Nuclear**
- **Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.**
- **Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.**

3.2.3.8. Calificación previa de acta sobre infracciones en general.

Una vez asentados en el acta de inspección los hechos u omisiones que se hayan constatado en el establecimiento visitado, los inspectores podrán realizar lo que podríamos denominar calificación previa del acta; es decir valorarán los hechos en presuntas violaciones que se hubieren cometido. Los inspectores únicamente se limitarán a poner en conocimiento del inspeccionado, de manera anticipada, los hechos y las omisiones que se presumen son contrarios a la Ley y sus Reglamentos, con el propósito de que esté en posibilidad de manifestar y en

su caso oponerse respecto de los supuestos hechos y omisiones así como de la imposición de medidas de urgente aplicación, en términos del artículo 164 de la Ley de la materia. De ameritarlo el caso, los inspectores podrán imponer la clausura como medida de seguridad, en términos del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 33 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

3.2.3.9. Las medidas de seguridad del artículo 170 de la LGEEPA.

El artículo 170 de la Ley de la materia contiene dos hipótesis para la aplicación de las medidas de seguridad:

a). Riesgo Inminente de desequilibrio ecológico.

Bajo este supuesto se aplica una medida de seguridad al establecimiento visitado, debiendo asentarse en el acta en forma precisa y detallada los hechos observados y el razonamiento que demuestre que las actividades realizadas por la empresa visitada constituyen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, es decir, que se están alterando las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, afectando negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos, precisando claramente los hechos u omisiones que provocan la alteración del equilibrio ecológico estableciendo el riesgo inminente. Sólo en este supuesto procederá la aplicación de las medidas de seguridad que podrán ser el decomiso, o la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes.

b). Casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes y la salud pública.

Los ecosistemas. Si el inspector observa que la empresa o establecimiento visitado por sus actividades se encuentra bajo esta hipótesis normativa, podrá aplicar la medida de seguridad que corresponda, como en el caso anterior, deberá asentar en el acta de inspección el razonamiento detallado que demuestre que las fuentes de contaminantes tienen repercusiones peligrosas para los ecosistemas, es decir, acreditar que la unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y éstos con el ambiente, se ve afectada en forma peligrosa con la emisión de contaminantes generados por las fuentes de jurisdicción federal.

Sus componentes. Como en el caso anterior, se deberá anotar en el acta de inspección los pormenores que se observen en relación a los casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los organismos vivos entre sí y su relación de interacción con el ambiente.

La salud pública. En este caso debe de indicarse en el acta de inspección el motivo por el cual las emisiones de las fuentes contaminantes del establecimiento visitado repercuten en forma peligrosa a la salud pública para poder así aplicar la medida de seguridad que corresponda.

3.2.3.9.1. Aplicación de las medidas de seguridad

Previo el análisis del procedimiento para la aplicación de una medida de seguridad, es necesario expresar que la motivación de la misma deberá estar respaldada debidamente por los razonamientos técnicos que comprueben la

necesidad de ejecutarla, acreditando debidamente los extremos que la Ley exige para su aplicación.

Decomiso. Esta medida de seguridad se aplicará en los casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública; cabe señalar que con respecto al decomiso de materiales o sustancias contaminantes deberá hacerse un inventario de los bienes decomisados, tomando de inmediato las medidas adecuadas para su debida transportación y confinamiento a los lugares establecidos para tal efecto.

Clausura. Deberá aplicarse en el sentido de que previo al cierre parcial o total de manera temporal de las fuentes contaminantes, se deberán tener los soportes técnicos y jurídicos que acrediten la necesidad de ejecutar la medida, salvo que el riesgo sea inminente o la contaminación ostentosa y evidente.

Lo anterior, en virtud de que la medida de seguridad es de carácter cautelar y preventiva, a efecto de detener el desequilibrio ecológico o la contaminación grave de manera inmediata; en ese orden de ideas, la ejecución de una medida de seguridad no implica poner término al procedimiento de inspección y vigilancia, toda vez que éste sigue su cauce hasta que se emita la resolución administrativa.

Por lo tanto, una vez que se ha ejecutado la medida de seguridad, y se emita la resolución con la que se agota el procedimiento, deberá contener la confirmación del acto o el levantamiento de la clausura (en este supuesto no se confirmaría la clausura como medida de seguridad sino como sanción en términos del artículo 171 de la Ley de la materia); y señalar o adicionar las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas,

el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, la multa y demás sanciones a que se hubiera hecho acreedor el establecimiento inspeccionado.

3.2.3.9.2. Garantía de audiencia

Existen dos criterios respecto de la naturaleza jurídica de las medidas de seguridad en materia ambiental.

El primero señala que estas medidas son inconstitucionales, en virtud de que los efectos de las mismas privan del derecho a ejercer determinada actividad productiva, sin que se haya seguido un procedimiento previo en el que se puedan ofrecer y desahogar pruebas en favor de la empresa inspeccionada.

El segundo criterio establece que si bien es cierto, no existe la garantía de audiencia con anterioridad a la ejecución de la medida de seguridad, no lo es menos que dicha medida tiende a tutelar la salud pública y la protección al equilibrio ecológico, por lo que, por razones de interés colectivo y ante la necesidad de actuar con rapidez, se decreta la medida sin otorgar la defensa a los inspeccionados.

En lo particular considero que una clausura que no cumple con la garantía de audiencia debe ser declarada como inconstitucional en razón a que el daño a la salud pública, o el equilibrio ecológico en perjuicio de la sociedad son términos de evaluación subjetiva que en todo caso deben ser probados por la autoridad para justificar la ejecución de tales medidas; es costumbre de la autoridad vigilante buscar a toda costa la aplicación indebida de tales medidas ejerciendo presión hacia la industria y consecuentemente fomentando mafias que van más en perjuicio de la planta productiva que del supuesto interés colectivo.

Además del cumplimiento de la garantía de audiencia, es necesario que se funden y motiven dichas medidas pues de lo contrario se viola la garantía de legalidad.

No obstante lo anterior y antes de la aplicación de la medida de seguridad debe otorgarse el uso de la palabra al inspeccionado quien podrá oponerse razonadamente además de manifestar lo que a su derecho convenga de acuerdo con el artículo 164 de la LGEEPA y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.2.3.10. Uso de la palabra

Una vez que se hayan asentado en el acta de inspección los hechos y omisiones, se le dará uso de la palabra a la persona con quien se haya entendido la diligencia para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con dichos hechos u omisiones, con el fin de respetar la garantía de audiencia y dar cumplimiento a lo prescrito por el artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con el artículo 14 Constitucional

3.2.3.11. Conclusión de la visita

El acta de inspección se cerrará después de realizar las correcciones que en la misma tengan lugar, señalando todas las aclaraciones que procedan. Una

vez hecho lo anterior, se concluirá recabando las firmas de todas las personas que intervinieron durante la visita de inspección, es decir, los inspectores acreditados, el apoderado legal de la empresa y los testigos designados.

En caso de negativa por parte de alguna de las personas a firmar el acta, el inspector asentará esta circunstancia en la misma, así como los datos para su plena identificación posterior. Esta negativa no invalida el acta administrativa.

3.2.4. Manifestaciones y Pruebas

De acuerdo con el artículo 167 de la LGEEPA, la autoridad ordenadora emplazará a la empresa inspeccionada para que dentro del término de diez días hábiles a partir de que surta efecto la notificación, manifieste por escrito lo que ha su derecho convenga en relación con el acta de inspección y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones que en la misma se asienten. En cuanto a las notificaciones deberá de estarse con el fin de que se practiquen legalmente, a lo establecido en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Una vez que la empresa presenta su escrito de defensa, corresponde a la autoridad admitirlo o desecharlo; para ello se debe atender a dos criterios básicamente: que el escrito se encuentre presentado en tiempo y que se acredite la calidad de la personalidad del promovente, siempre y cuando no la tenga ya reconocida en el expediente administrativo.

Por lo que se refiere a las pruebas, el establecimiento podrá ofrecer cualquier medio de prueba que considere oportuno con el fin de desvirtuar las infracciones que se le imputan, puesto que en términos del artículo 178 fracción

VII de la LGEEPA y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria, admite cualquier clase de medio de prueba siempre y cuando sea conforme a derecho, excluyendo solamente la confesional de las autoridades que en caso de ofrecerse debe ser desechada de plano.

De acuerdo con el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor de tres ni mayor de quince días, contando a partir de su admisión.

Existe la obligación como lo señala el artículo 52 de la misma Ley, para la autoridad de notificar en un plazo mínimo de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas admitidas.

Por último el artículo 56 señala que una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar la resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en un plazo que no sea inferior a cinco días ni mayor de diez formulen alegatos; por su parte la autoridad una vez formulados, tiene la obligación de tomarlos en cuenta al emitir su resolución.

3.2.5. Resolución Administrativa

El procedimiento de inspección y vigilancia concluye al determinar si la industria cumple con la Ley, sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, mediante la emisión de una resolución administrativa, que es el acto de autoridad que determina la existencia o inexistencia de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en su caso.

Dentro del procedimiento administrativo, la resolución administrativa es aquella por medio de la cual el referido procedimiento concluye. En ella se hace relación de todos los antecedentes de hecho (resultandos), los aspectos de derecho (considerandos) y las determinaciones correspondientes (resolutivos).

3.2.5.1. Autoridad resolutora

La autoridad competente para resolver en cuanto al procedimiento de inspección y vigilancia practicado a la industria es el Procurador Federal de Protección al Ambiente a través del Jefe de la Unidad de Verificación de acuerdo con los artículos 27, 31 y 32 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, en tanto no se publique el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

3.2.5.2. Calificación del acta.

Una vez realizada la visita de inspección, la autoridad en caso de necesidad puede calificar previamente el acta para imponer las medidas de urgente aplicación mismas que se haran del conocimiento inmediato del inspeccionado.

Salvo el caso anterior de urgencia, la autoridad debe regresar a su local y calificar el acta tomando en cuenta las manifestaciones realizadas por el

representante legal de la empresa visitada, para garantizar los mínimos exigidos constitucionalmente de audiencia, fundamentación y motivación que deberá contener la resolución que se emita.

3.2.5.3. Elementos

Al dictar la resolución administrativa en materia ambiental se deben considerar los siguientes elementos:

Preámbulo. Es la parte inicial de la resolución en la que se debe mencionar la Unidad Administrativa que emite el acto, la fecha de emisión, el número de expediente en que se dicta y algún otro dato que se considere pertinente para los efectos de control o estadística, así como el número de la resolución.

Resultandos. En esta parte se deben mencionar todos y cada uno de los antecedentes que originan la emisión de la resolución, datos tales como la fecha y nombre de la autoridad que giró la orden de inspección, la fecha de la visita de inspección y el personal que se constituyó para llevar a cabo la diligencia.

Considerandos. Es en donde se deben mencionar los fundamentos legales que le dan competencia a la autoridad para imponer las sanciones que correspondan y los antecedentes de hecho, esto es todas y cada una de las infracciones, los motivos y fundamentos que toma en cuenta la autoridad sancionadora para concluir que existieron irregularidades constitutivas sanción según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como sus reglamentos y demás ordenamientos legales aplicables.

Resolutivos. Es la parte final de la resolución donde la autoridad una vez realizados los razonamientos lógico-jurídicos asentará las conclusiones una vez revisado el expediente, precisando la sanción impuesta por la misma, como

consecuencia del incumplimiento de las diversas hipótesis normativas de carácter ambiental. La sanción puede ser multa y/o clausura, temporal o definitiva, total o parcial o arresto.

3.2.5.4. Emisión

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad una vez oído al representante legal de la empresa y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, procederá dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado los cuales correrán a partir de:

a). El día siguiente al de la fecha en que se hayan vencido los cinco días con los que cuenta el interesado para hacer sus manifestaciones por escrito y ofrecer las pruebas correspondientes siempre y cuando no haya hecho uso de ese derecho, es decir que haya corrido el plazo sin que hubiese presentado ni ofrecido sus manifestaciones o probanzas, o bien, lo realizará fuera del plazo que marca la Ley.

b). El día siguiente al que la autoridad ordenadora haya desahogado la totalidad de las pruebas que hubiere presentado el interesado en caso de haberlas ofrecido.

c). El día siguiente al que haya vencido el término, en el supuesto de que el infractor no haya ofrecido pruebas, pero si haya manifestado por escrito lo que a su derecho conviene.

3.2.5.5. Sanciones

La Ley General Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 70 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 171 establecen las sanciones administrativas de que puede ser acreedor el sujeto pasivo que incumpla con las disposiciones legales aplicables.

Las sanciones previstas para el caso son:

- a). Multa por el equivalente de 20 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción.**
- b). Clausura temporal o definitiva, parcial o total y,**
- c). Arresto administrativo hasta por 36 horas.**

Otra sanción aunque de carácter indirecto y contemplada por el artículo 172 de la LGEEPA lo constituye la facultad que tiene la Secretaría para solicitar ante la autoridad competente 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.

La Secretaría asimismo se encuentra facultada para promover ante las autoridades competentes la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar al ambiente o causar desequilibrio ecológico como lo establece el artículo 175 de la misma Ley, facultad que no implica un medio coactivo para el cumplimiento de la Ley en estricto sentido, ya que la facultad comentada sólo puede hacerse valer por medios indirectos.

3.2.6.5.1. Multa

La multa es la sanción pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero por el incumplimiento a la Ley.

Conforme al artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 171 de la LGEEPA la multa es una de las sanciones que pueden ser impuestas por la Secretaría a través de la PROFEPA en asuntos de competencia de la Federación, esta multa puede ser impuesta en un rango que tiene como mínimo el equivalente a 20 días de salario mínimo, mientras que su límite máximo corresponde al equivalente a 20,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

El artículo 173 de la LGEEPA exige que la autoridad considere para la imposición de las sanciones la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor, y la reincidencia; a su vez el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aumenta a los requisitos a estimar por la autoridad, los daños que se hubieren producido o puedan producirse y el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.

3.2.6.6.2. Clausura

La clausura en este caso es una sanción administrativa por la cual se busca el cese de actividades 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. Cabe aclarar que como fuente fija se entiende toda instalación establecida en un solo lugar que tenga

como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales o de servicios que generen o puedan generar emisiones de contaminantes.

La clausura, atendiendo a las fuentes de contaminación a sancionar, puede ser total o parcial. Asimismo, esta clausura puede tener la característica de ser temporal o definitiva; en todo caso la temporalidad se determina en relación al tiempo que sea necesario para subsanar las irregularidades observadas en la empresa.

Cabe señalar que dichas sanciones podrán imponerse en forma conjunta, es decir clausura y multa.

Tratándose de multa, se precisará el monto de ésta, así como su equivalente en días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a la fecha de la imposición.

En el caso de clausura se especificará la modalidad de ésta, pudiendo ser temporal o definitiva, parcial o total. Asimismo, de ser necesario, se señalarán las medidas de urgente aplicación, así como los plazos a que deberá sujetarse su cumplimiento.

3.2.5.6. Notificación.

Las notificaciones de las resoluciones administrativas dictadas por la autoridad ambiental deberán realizarse mediante notificación personal o correo certificado, cumpliendo además con las formalidades del caso atento a lo dispuesto por el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.2.6. Cobro de multas

En los casos en que al emitirse la resolución administrativa que resuelva imponer una multa, corresponderá a la Tesorería de la Federación cobrarla; también lo pueden hacer las administraciones locales de recaudación y las secretarías de finanzas de los gobiernos de los Estados siempre que exista el Acuerdo de Coordinación Fiscal respectivo.

Hay que tomar en cuenta que el cobro de la multa puede hacerse exigible en dos momentos; el primero una vez que ha precluido el derecho del sujeto pasivo a hacer valer algún medio de defensa por no ejercerlo en tiempo; y el segundo momento es al final del procedimiento de todos los medios de defensa del gobernado frente al acto de la autoridad ambiental y una vez que exista sentencia ejecutoriada que fije el crédito fiscal que deberá pagarse.

CAPITULO 4 LA DEFENSA DE LA INDUSTRIA Y SU LIMITACION ACTUAL

Como se dijo en el primer capítulo, nuestro Estado es un ente autoritario que no contiene un libre sistema de pesos y contrapesos entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, situación que limita la esfera de derechos y garantías de los particulares y que, por ende, genera desconfianza en el inversionista por considerar que no existe la seguridad jurídica requerida para invertir su capital en proyectos a largo plazo por lo que sus decisiones financieras tienden hacia la especulación que asegura beneficios a corto plazo y con bajo riesgo.

El capital, se convierte en el elemento vital de las empresas pues fomenta su crecimiento así como el desarrollo de nuevos procesos más limpios menos degradantes y eficientes, por lo que la inestabilidad económica e inseguridad jurídica repercute directamente en este sector, en consecuencia, el tipo de tecnologías caducas usadas en la industria, permite al empresario no arriesgar con un sistema autoritario y financieramente desventajoso con el que puede perder todo, por lo que prefiere mantener su planta con los mínimos exigibles de operación a costa de acrecentar los procesos de degradación, contaminación y mal aprovechamiento de los recursos bióticos.

Como se vió en el capítulo segundo, nuestro marco normativo de las responsabilidades sólo cumple una función de eficacia normativa si se ve en relación de particulares y bajo una óptica patrimonialista, sin embargo, desde la óptica de la restauración del daño en materia ambiental queda una laguna jurídica aún no resuelta.

Esta laguna, que de alguna manera puede ser achacada al Poder Legislativo permite altos rangos de discrecionalidad por parte del ejecutivo en cuanto la aplicación de los instrumentos jurídicos de protección, preservación y restauración del medio ambiente. Fomentando omisiones o excesos que repercuten en la esfera de garantías consagradas constitucionalmente a los gobernados.

Por otro lado, aún con la nueva Ley de Procedimiento Administrativo en la que se puede ver un avance en cuanto a la limitación que debe de existir al ejercicio indebido de las autoridades, este esfuerzo normativo es aún inacabado, en razón de que la autoridad puede fácilmente sobrepasar sus facultades sin que tengan un marco de responsabilidades que limiten eficazmente su accionar abusivo frente a la sociedad.

Como se vió en el tercer capítulo sólo nos remitimos a los actos de la policía ambiental, que en el caso concreto son la inspección y vigilancia; Esta limitación en el estudio de los actos de autoridad que se pueden ejercer en la industria fué sólo por que su estudio sería tan basto que dificultaría en exceso la conclusión para efectos de esta tesis. A pesar de eso, puede verse claramente que dadas las limitaciones y ambigüedades, el ejercicio público se encuentra a salvo, pudiendo encontrar excesos fácilmente.

Por tanto, en este capítulo se revisan los posibles medios de impugnación que tiene a su alcance la industria no sin dejar de observar las graves limitaciones procesales que sólo van en perjuicio de la seguridad jurídica que requieren estas unidades económicas y que debe depender en órganos jurisdiccionales cuya dinámica permita que el gobernado sienta confianza de actuar en el mundo del derecho y no acabe frustrado por el excesivo tiempo y formulismos que hacen parecer al Poder Judicial más que un poder independiente en el que descansa el control constitucional del país, un simple revisor de la actividad del ejecutivo que

defiende a toda costa las decisiones del Ejecutivo, constriñendo la actividad legislativa a su propio beneficio y consecuentemente no permite la existencia de un verdadero estado de derecho y de un libre juego de todos los sectores sociales.

En la Constitución se confiere al Estado la atribución de imponer en todo momento a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por lo que el Constituyente concibió la función social de la propiedad y no como un derecho absoluto. Sin embargo, la actividad estatal no puede ser arbitraria, sino que la propia constitución la circunscribe a ciertos límites. Esto es, en el texto constitucional se incorporan normas que tienen como fin proteger la esfera individual de los particulares frente a la actuación del Estado; reconociéndose un conjunto de derechos fundamentales de los particulares que se traducen en derechos públicos subjetivos que se complementan con un sistema de garantías para hacer efectiva su defensa⁷⁶.

En esta coexistencia del Estado y de los gobernados, el ordenamiento jurídico confiere al primero competencias y a los segundos derechos y garantías. La actuación del Estado siempre debe estar sustentada en una norma; ante esa actuación los derechos públicos subjetivos implican a los particulares la facultad de los particulares de exigir del Estado un hacer, o un no hacer. Estos derechos de los particulares se pretende se encuentre protegidos por un sistema de defensas que pueden ser administrativas o jurisdiccionales.

⁷⁶Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental. 4a. reimpresión 637 y siguientes.

4.1. El Recurso de Revisión

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que ha entrado en vigor a partir de junio de 1995 suple a todos los procedimientos existentes en las leyes administrativas salvo, en la materias fiscal, de competencia económica y responsabilidades de servidores públicos.

El recurso administrativo tiene por objeto permitir al poder público revisar y modificar sus propios actos a petición de los particulares que se ven agraviados con una resolución administrativa ilegítima. Por regla general la autoridad se encuentra facultada para modificar sus propios actos, salvo cuando se confieren derechos a las personas, caso en el cual, serán los Tribunales quienes declaren nulos esos actos a petición de la autoridad que los emitió.

Podemos definir de manera genérica al recurso administrativo como un medio de defensa "que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la autoridad que la dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto". También podemos definirlo como "...todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o por falta de aplicación de las disposiciones debidas".

De lo anterior se deduce que los recursos administrativos los resuelve una autoridad administrativa, superior jerárquica, pero en la misma estructura

⁷¹Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 6a. Edición Porrúa, México, 1979, tomo II, pág.493

⁷²Calderón Hernandez Armienta. *Traído Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. 1a.Ed. Porrúa. México 1992, pág.55

administrativa de la que emite el acto. De comprobarse la ilegalidad del acto recurrido, el efecto será su anulación, revocación o modificación.

Por ello, a este medio de defensa se le identifica como recurso dado que se plantean en relación a decisiones de órganos públicos y administrativos, por que se resuelven ante un órgano de naturaleza administrativa, a diferencia de los recursos procesales que tienen naturaleza de sentencias.

En síntesis, mediante los recursos administrativos se contempla la posibilidad de que la autoridad revise sus propios actos y en caso de irregularidades, ella misma las corrija. Por regla general se requiere agotar este medio de defensa para que se pueda acudir a otros.

Con la interposición de este recurso la autoridad ambiental tiene la oportunidad de revisar sus propios actos de molestia y resoluciones y, en su caso, reconsiderar su actuación, revocarla o modificarla. Existiendo el problema, que aún cuando quien revise sea el superior jerárquico, no deja de ser juez y parte, por lo que abre la posibilidad de actuaciones arbitrarias mientras no existan tribunales especializados administrativos en esta materia; sin embargo por el momento la industria afectada dispone de otros medios de defensa en los que interviene un tercero imparcial (órgano jurisdiccional) que puede revisar, aunque con las limitaciones técnicas del caso, lo actuado por la autoridad que resolvió el recurso de revisión y en el caso de comprobarse vicios, el efecto será nulificar o declarar como inconstitucionales los actos de la autoridad que resolvió el recurso de revisión.

4.1.1.Procedencia.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 83 señala que "los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes".

Estos actos o resoluciones que ponen fin al procedimiento de inspección y vigilancia son resoluciones recurribles a través de la revisión, por lo que los actos que conllevan a esas resoluciones, por ejemplo, la orden de visita (oficio de comisión o el acta administrativa, son actos preparatorios que en el caso de adolecer de alguna irregularidad y de acuerdo con el artículo 84 de la propia Ley, la industria inspeccionada podrá hacerlos valer durante el procedimiento para que sean considerados en la resolución que ponga fin al mismo, por lo que la autoridad analizará y valorará todos los alegatos al momento de emitir la resolución administrativa que concluye con el procedimiento de inspección, independientemente de que esos vicios también se pueden hacer valer en el recurso de revisión que se interponga en contra de esta resolución.

En relación a lo anterior, cabe señalar lo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 114 la Ley de Amparo, en el sentido de que cuando un acto emana de autoridades administrativas y es consecuencia de un "procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución administrativa por violaciones cometidas en contra de violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede...". Es decir, en procedimiento administrativo el amparo sólo procede contra la resolución definitiva y no contra los actos preparatorios que se emiten durante dicho procedimiento.

Sin embargo, existe la duda del acto de clausura temporal como medida de seguridad de acuerdo como lo establece el artículo 170 de la LGEEPA si es que es un acto preparatorio del procedimiento de inspección, o bien, si es un acto independiente en razón de que el inspector puede tomar la orden y ejecución del acto sin necesidad de una orden distinta a la de visita que lo autorice para la orden y aplicación de medidas de seguridad.

Bajo esta circunstancia, el acto por el que se ordena e impone la clausura temporal puede traducirse en violación de garantías o nulidad y dada la urgencia que requiere la empresa para poder reiniciar la producción debe considerarse como un acto particular que causa perjuicio al gobernado y que debe ser resuelto independiente de la resolución administrativo de inspección, de manera particular, se considera que en el momento en que se abre el capítulo dentro del acta de inspección donde se funda y motiva la imposición de la clausura estamos en presencia de un acto distinto de la visita y que si bien la visita de inspección no es un acto que por sí mismo pueda causar perjuicios por su ejecución la clausura si conlleva un acto de molestia por lo que debe declararse como procedente el recurso de revisión que se interponga únicamente atacando el acto de clausura para que la autoridad de manera expedita resuelva y en su caso resuelva levantar el acto indebido sin afectar de manera definitiva la producción de la industria.

4.1.2. Término para la interposición del recurso

De acuerdo con el artículo 85 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo el plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Si el recurso se interpone fuera del término señalado, procederá el desechamiento por extemporáneo, por lo que la resolución se entenderá como consentida y quedará firme.

4.1.3. Interposición el recurso.

El artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo dice en la parte conducente que los interesados afectados podrán interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

En realidad si es que se presenta el recurso de revisión es por que aún cuando el afectado considera que esta en presencia de un "recurso de confirmación" este le da la posibilidad de que la autoridad depure su análisis lógico-jurídico de imposición de sanciones para tratar que los argumentos de la litis ante el órgano judicial correspondiente provoquen en el juzgador la convicción de la ilegalidad de los actos que se impugnan.

4.1.4. Autoridad competente para resolver

El recurso administrativo de revisión en materia ambiental se interpone ante el titular de la unidad administrativa que haya dictado la resolución recurrida, ya sea personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en este último caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano y quien resuelve debe ser el superior jerárquico, de tal manera que si se demuestran violaciones en la resolución existe la posibilidad de que se revoque o modifique

con mayor "imparcialidad" que con el que conoció del procedimiento, lo anterior de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Federal del procedimiento Administrativo.

4.1.5 Recepción

La autoridad del conocimiento, al recibir el recurso verificará que este haya sido interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o desechándolo.

En relación a lo anterior, la autoridad en un primer momento sólo podrá desechar un recurso cuando éste ha sido interpuesto en forma extemporánea, es decir, cuando se interpone fuera de los 15 días que marca el artículo 85 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. En cualquier otra circunstancia, la autoridad deb prevenir al recurrente para que dentro del término de tres días aclare, corrija o complete el recurso, todo esto de conformidad con los artículos 325 y 297, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

En caso de que se admita el recurso se decretará la suspensión si se reúnen los requisitos que establece el artículo 87 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y se desahogarán las pruebas que se ofrezcan y admitan. Cabe señalar que las documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza, en tanto que las periciales, las inspecciones y las testimoniales requieren de actos y acuerdos posteriores para desahogaras, por lo que a partir de la recepción del recurso se abre un período de desahogo de pruebas, para después emitir la resolución que en derecho proceda.

4.1.6 Formalidades del recurso

El recurso de revisión de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo debe presentarse por escrito y debe contener:

- I. El órgano a quien se dirige;
 - II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
 - III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
 - IV. Los agravios que le causan,
 - V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.
- Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales."

4.1.7. Suspensión

La suspensión de la ejecución de la resolución recurrida implica que esta ejecución se paraliza en tanto hasta en tanto se resuelva el recurso interpuesto,

pero para que proceda dicha suspensión deben reunirse los requisitos y condiciones que la propia Ley establece.

Por lo anterior, cabe hacer referencia a los requisitos para la procedencia de la suspensión de la resolución recurrida, la procedencia o no de la suspensión y la autoridad competente para ordenar y ejecutar dicha suspensión.

Los requisitos para el otorgamiento de la suspensión como lo establece el artículo 87 de la LFPA son:

- I. Que lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

De lo anterior se desprende que la suspensión de la resolución impugnada no procederá en ningún caso cuando se sigue perjuicio al interés general o cuando el recurrente es reincidente, salvo que la autoridad por cualesquiera circunstancia omita resolver dentro del plazo establecido por la LFPA pues se entenderá concedida.

Es criterio asumido por la autoridad ambiental negar consistentemente la suspensión bajo el argumento de que en una resolución en materia ambiental, puede ser que para una parte de dicha resolución no proceda la suspensión y para la otra sí. Pues suponen que como existe la probable imposición de la clausura como sanción, la realización de medidas técnicas y una multa, la suspensión no procede en contra de las dos primeras, pero sí respecto de la última.

En relación a las medidas técnicas argumentan que no procedería porque de concederse se seguiría perjuicio al interés general, en virtud de que dichas sanciones se imponen para evitar que las fuentes sigan contaminando o bien para mitigar los desequilibrios ecológicos que una empresa está generando.

Este argumento de la autoridad a causado que se generen mafias alrededor de los servicios profesionales de corrección, mitigación e impacto ambiental así como de los inspectores pues han encontrado el foco de corrupción al imponer la clausura y después bajo el argumento de que se niega la suspensión por ser un acto consumado (mismo criterio que siguen los tribunales hasta el momento), obligan al empresario a cerrar la fuente de empleo y ante la necesidad de seguir produciendo se corrompen con los inspectores o en su defecto quedan obligados a la contratación de profesionales que corrijan deficiencias en muchos de los casos inexistentes, el criterio que asumo, es que una vez cumplidos los requisitos que señala el artículo 87 de la LFPA debe ser otorgada la suspensión de la ejecución independientemente de la medida sea la clausura, las medidas técnicas o la multa evitando excesos por parte de la autoridad que repercuten de forma directa en la violación de garantías individuales de los gobernados.

En virtud de lo comentado en los párrafos precedentes se puede establecer que hasta el momento prevalece como criterio, que tratándose de la imposición de multas, la ejecución de éstas se podrá suspender, en virtud de que con dicha

suspensión no se sigue perjuicio al interés general, pero siempre y cuando se reúnan los requisitos del artículo 87 de la LFPA, no así en el caso de clausuras y medidas técnicas, ya que el no parar las fuentes contaminantes cuando la autoridad ha decretado las clausuras o cuando no se realizan las medidas técnicas anticontaminantes genera un perjuicio al interés general. Una vez clausuradas las empresas y si éstas interponen otros medios de defensa, las clausuras pueden permanecer hasta en tanto se resuelva el recurso y dichos medios de defensa, o bien, hasta en tanto las empresas cumplan con las medidas técnicas impuestas por la autoridad ambiental. Los Tribunales están impedidos para conceder la suspensión respecto de una clausura cuando ya ha sido consumada.

4.1.8. Resolución del recurso de revisión

Una vez que la autoridad recibe y admite el recurso deberá emitir la resolución correspondiente de acuerdo con el artículo 94 de la LFPA.

Sin embargo, el propio precepto establece la posibilidad que tiene el afectado de esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier momento la confirmación del acto impugnado.

Podemos observar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no avanzó en relación a este aspecto y respecto del recurso de inconformidad previsto en la LGEEPA y que ha dejado de tener vigencia, en ambos casos debemos de considerar que la resolución será emitida una vez que concluya el desahogo de las pruebas.

Por lo anterior, entendemos que el término que la autoridad ambiental tiene para emitir resolución se encuentra relacionado con un término prudente para que la autoridad conteste asimilándolo al derecho de petición.

Al respecto, la Corte ha definido que las autoridades deben dar respuesta a las peticiones que se les hagan en breve término, dependiendo de la complejidad del asunto. Por breve término la Corte ha entendido, por lo general, un período de cuatro meses.

En relación a lo dicho, se transcribe la jurisprudencia No. 1320-17 que aparece publicada en el apéndice del Semanario judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol.XII, Pág. 60 que a la letra dice:

"Petición, Derecho de.- Si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y en ningún acuerdo recae el mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional".

Asimismo, resulta aplicable la tesis 1316-1 sustentada por la Suprema Corte de Justicia visible en la página 60, Vol. XII, Sexta Epoca, Tercera Parte: Amparo en revisión 1171/58. Ceferina Ortega Alvarado. Unanimidad de 4 Votos.

"Petición, Derecho de. Autoridad Responsable debe Demostrar que la Contestación se dió a Conocer al Peticionario.- El hecho de contestar por escrito una solicitud no significa forzosamente que el solicitante haya recibido la contestación; y como el artículo 8o. constitucional ordena, no sólo que toda petición que llene los requisitos a que se refiere este precepto sea acordada, sino que el acuerdo se haga saber en breve término al peticionario, la autoridad responsable debe demostrar el incumplimiento de esta última obligación."

De lo anterior se deduce que ante el silencio administrativo, el inspeccionado en cualquier momento puede asumir la confirmación de los actos de la autoridad y hacer valer sus derechos en otra instancia.

Por tanto se establece que la LFPA le otorga al afectado la oportunidad de recurrir ante la instancia que corresponda por configurarse la afirmativa ficta de la autoridad.

Por otro lado debe tomarse en cuenta que el recurso de revisión interrumpe el plazo para que la resolución impugnada adquiera el carácter ejecutorio. Este carácter se adquirirá hasta que se confirme el recurso y transcurran los términos para interponer otros medios de defensa sin que éstos se interpongan o habiéndose interpuesto hasta que concluyan.

La resolución que concluye el recurso de revisión puede ser en el sentido de que la autoridad confirme, modifique o revoque la resolución recurrida como lo establece el artículo 91 de la LFPA.

La resolución que recae al recurso de revisión reviste el carácter de definitivo desde el punto de vista administrativo. Esta resolución se puede impugnar en el caso exclusivo de multas, a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Puede además impugnarse la totalidad de la resolución (multas, clausuras y medidas técnicas) mediante juicio de amparo indirecto.

En virtud de que el contenido de la resolución sobre la cual versa el recurso de revisión puede consistir en la imposición de clausura, medidas técnicas o multas, el medio de defensa que deba interponerse es distinto, dependiendo del acto que se impugne. Esto es, si se ataca la resolución que recae en el recurso de revisión en lo referente a la clausura y las medidas técnicas, entendemos que la impugnación debe hacerse a través del juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, toda vez que el Tribunal Fiscal de

la Federación carece de competencia para conocer de dichas cuestiones. Por otra parte, si lo que se ataca es lo referente a la multa, entonces la impugnación se hará mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tiene competencia para conocer de multas impuestas por infracciones a las leyes federales, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en este último caso el afectado puede obviar el juicio de nulidad sólo cuando existan violaciones directas a la constitución, o bien cuando la multa carece de fundamentación o se ataca la inconstitucionalidad de una ley. También se puede interponer el juicio de amparo cuando se plantea como acto reclamado, además de la multa, las medidas técnicas o las clausuras. En este caso el Juez de Distrito estará obligado a resolver todos los conceptos de violación sin que exija agotar el principio de definitividad en relación a la multa, situación que se fundamenta en el artículo 79 de la Ley de Amparo, en tanto que establece la obligación para el Juez de Distrito de examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes.

4.2. El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El contencioso administrativo es un medio de defensa que suele seguirse ya sea ante tribunales judiciales o tribunales administrativos autónomos, en el los particulares plantean pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo atacando actos ilegales de la administración pública que lesionan sus intereses; por lo que lo podemos entender como el litigio suscitado entre un particular y la administración a consecuencia de un derecho violado.

Los Tribunales competentes en el contencioso administrativo cumplen una misión de control jurisdiccional de la actividad de los órganos públicos y tienen por objeto resolver las controversias entre la administración y los particulares que surjan con motivo de la aplicación de una ley administrativa.

El contencioso administrativo puede adoptar la forma de plena jurisdicción o de anulación. En lo primero, la jurisdicción administrativa tiene como finalidad reconocer o reparar el derecho subjetivo afectado por el acto administrativo; en tanto que el de anulación sólo declara que la afectación de un derecho se realizó en forma ilegítima, en virtud de que no puede pronunciar más que la anulación de los actos, sin poder modificarlos.

En México el contencioso administrativo adopta la forma de un contencioso de anulación cuya competencia se refiere por lo general a cuestiones fiscales, sin embargo, debe existir la tendencia a ampliar el ámbito de materias que conozcan, ya que si dada su especialización la materia fiscal lo ha requerido, aún más lo requiere la materia ambiental en razón de que confluyen demasiados elementos técnicos que limitan la posibilidad de los Juzgados de Distrito de conocer el fondo de cada asunto, con lo que además se pierde su espíritu de custodios del control constitucional.

Entre las cuestiones que se pueden dirimir mediante el juicio contencioso administrativo, se contemplan las relacionadas con las multas que imponen las autoridades ambientales por tener éstas multas una naturaleza semejante a la de los créditos fiscales.

4.2.1. Bases Constitucionales.

En el artículo 73 fracción XXIX inciso H de la Constitución se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En relación al precepto citado, el artículo 104 inciso I-B de la Constitución preceptúa que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; función que se asigna a los Tribunales Colegiados de Circuito los cuales se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto; en contra de lo que se resuelva en la revisión no procede juicio o recurso alguno.

4.2.2. Competencia.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra definida en el artículo 23 de la LOTFF; en el caso que nos ocupa, en la fracción III de dicho precepto se establece que las Salas Regionales del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales es decir, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer las resoluciones administrativas emitidas por autoridades ambientales en lo que se refiere a las multas que se imponen por violaciones a la normatividad ambiental.

En este sentido, cuando las resoluciones que emitan las autoridades ambientales, no sólo impongan multas sino también medidas técnicas, clausuras

o decomisos, el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tendrá competencia para conocer los vicios relacionados con la imposición de la multa por lo que los demás actos deben ser impugnados en juicio de amparo ante los Juzgados Distrito. La cuestión que cabría plantear es si procede o no el amparo contra aspectos diversos de las multas una vez que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve lo referente a las mismas, en el caso de que se hubiera intentado el amparo de manera paralela al juicio de nulidad ya que se podría considerar como actos consentidos por no impugnarse en tiempo. Para resolver este problema se pueden impugnar directamente mediante el amparo señalado como actos reclamados principales los actos diversos de las multas y de manera derivada a estas; de esa forma, los Juzgados de Distrito estarían obligados a analizar todos los conceptos de violación sin que pudieran exigir agotar el principio de definitividad en relación a las multas, como se mencionó anteriormente y de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Amparo, o bien intentar ambas vías al mismo tiempo, impugnando en el juicio de nulidad sólo la multa y en el amparo las demás cuestiones (clausuras y medidas técnicas en su caso).

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el TFF por regla general procede sólo contra resoluciones definitivas y que sean dictadas por las autoridades administrativas. Al respecto, el artículo 202 fracción VI del Código Fiscal de la Federación establece la improcedencia del juicio de nulidad cuando se ataquen resoluciones que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa. En virtud de esta norma y toda vez que en el artículo 176 de la LGEEPA no se establece de manera expresa que la interposición del recurso de inconformidad es optativa, parece ser que los inspeccionados tienen la obligación de agotar el recurso administrativo en materia ambiental antes de iniciar el juicio de nulidad.

4.2.3. Partes.

Conforme a lo previsto en el artículo 198 del CFF son partes en el juicio de anulación las siguientes:

a). El demandante.- El demandante puede ser particular, cuando exista una resolución definitiva que le cause agravio o la autoridad administrativa, cuando demande la nulidad de una resolución favorable al particular.

b). El demandado.- También puede serlo un particular o la autoridad administrativa; el particular, cuando la resolución administrativa le sea favorable y la autoridad administrativa, cuando la resolución administrativa le cause un agravio al particular.

c). El titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.- En materia ambiental la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en virtud de que en los juicios de nulidad se controvierta el interés fiscal de la federación. Esta Secretaría será parte en cuanto a la ejecución de la resolución, por lo que se refiere al cobro de la multa.

d). El tercero.- Este lo constituye aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado. En materia ambiental el tercero no tiene actualización.

4.2.4. Término para la interposición.

El artículo 207 del CFF establece que el término para demandar la nulidad de una resolución es de 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido

efectos la notificación de la resolución, demanda que deberá ser presentada por escrito directamente ante la Sala Regional competente.

La demanda también podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo, si el promovente tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la Sala.

Asimismo, establece que cuando la demanda sea promovida por las autoridades administrativas estas podrán presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución de la que se pida su modificación o anulación, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso se podrá demandar la nulidad dentro de dicho término a partir del último efecto.

4.2.5. Sustanciación.

Los requisitos que debe contener la demanda de acuerdo con el artículo 208 de CFF, son de tal naturaleza que si no los reúne pueden dar lugar a que se desechen. Estos requisitos formales son los siguientes:

1. Nombre, domicilio fiscal y en su caso clave del registro federal de contribuyentes y domicilio del demandante para oír y recibir notificaciones.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas o nombre del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
4. Los hechos que den motivo a la demanda.

5. Las pruebas que se ofrezcan, en caso de que el promovente ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que versará y se señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos; sin éstos requisitos se tendrán por no ofrecidas.

6. La expresión de los agravios que le causa la resolución que impugna.

7. El nombre y domicilio del tercero perjudicado cuando lo haya.

La omisión de los puntos 1,2,3 y 6 dará lugar a que el magistrado instructor deseche por improcedente la demanda interpuesta.

La satisfacción del requisito del nombre y domicilio del demandante permiten precisar si el promovente se encuentra legitimado activamente para promover la demanda de nulidad, puesto que tiene como finalidad que las actuaciones dentro del procedimiento contencioso se le hagan personalmente. Las notificaciones personales se realizarán en todos aquellos casos en que el magistrado así lo ordene y en los casos enumerados en los numerales 255 y 239 bis del CFF.

El segundo de los requisitos formales tiene una relevancia mayor en virtud de que la resolución que se impugna se establece el objeto de la controversia, por lo que habría imposibilidad de resolver el negocio sin ella a menos de que se trate de una resolución de negativa ficta, caso en el que la sala conocerá los motivos y fundamentos de la legitimación activa hasta que se conteste la demanda de nulidad.

En relación con el tercer requisito, tiene una importancia sustancial, toda vez que se reconocerá quien se encuentra legitimado pasivamente para

comparecer al juicio al defender el acto o resolución que se impugna no obstante el desechamiento que establece el artículo 208 antes citado por la omisión de este requisito, el artículo 212 segundo párrafo del mismo ordenamiento, establece que la omisión en el señalamiento de la autoridad demandada que deba ser parte en el juicio y que no fue señalada por el actor, dará lugar a que de oficio el magistrado instructor corra traslado de la demanda.

Respecto del cuarto requisito formal se refiere a los hechos que dan origen a la demanda que pueden ser antecedentes del acto o resolución impugnada y que sirvieron de base para la emisión de esa resolución o pueden narrar aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento pero de alguna manera tienen relación con algún punto controvertido: sin embargo; la omisión de este requisito no produce consecuencias legales.

El quinto requisito formal de ofrecer pruebas tiene gran relevancia puesto que con los medios de prueba que ofrezca y exhiba se podrán acreditar los hechos constitutivos de la acción. Existen limitantes de las pruebas que se pueden ofrecer pues sólo lo serán las que estén reconocidas por la ley. Las pruebas reconocidas por la ley están contempladas en el artículo 93 del CFPC de aplicación supletoria al procedimiento, por disposición expresa del artículo 197 del CFF. Al respecto, el artículo 230 primer párrafo del CFF establece que son admisibles toda clase de pruebas con excepción de la confesional a cargo de las autoridades demandadas mediante la absolución de posiciones.

Cabe señalar que durante la substanciación del procedimiento se pueden ofrecer pruebas, las cuales deberán ser supervenientes, que se podrán presentar siempre que no se haya dictado sentencia.

El sexto requisito formal consiste en que se expresen en la demanda los agravios, con éste se conoce cual o cuales son las causa por las que considera el

accionante que le causa perjuicio la resolución administrativa puesto que el agravio consistirá en la lesión inmediata que le causa la misma; por ser de tal importancia se deben expresar las razones y motivos de impugnación de la resolución, esto es la realización de razonamientos que impliquen el precepto legal que se considere fué aplicado o interpretado en forma indebida en perjuicio del actor, y cual es la norma que se violó, ya que de no ser así no se demostraría la ilegalidad del acto y, en consecuencia, los agravios serán insuficientes o inoperantes.

Cabe señalar que el TFF no debe analizar los agravios no esgrimidos por el demandante ante la autoridad demandada, en el caso que nos ocupa, ante la autoridad que conoce el recurso de revisión situación que se desprende de la resolución de contradicción de tesis siguiente.

Jurisprudencia establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la denuncia de contradicción de tesis varios 23/92, entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, a fojas 68 y 69 que a la letra dice:

"Recapitulando aunque el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación manda que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no haya disposición alguna que literalmente disponga el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso administrativo, sin embargo tales circunstancias no pueden llevar al extremo de determinar que en el juicio de nulidad pueda y deba ocuparse en su resolución hasta de planteamientos no propuestos en aquel recurso. Es decir, no porque a la letra diga este precepto que se examinarán todos los puntos de la controversia, es posible entender que en el juicio de nulidad se dé una litis abierta y desvinculada de cuestiones que fueron materia del recurso administrativo sino que simplemente la norma contiene el principio de congruencia que rige el dictado de fallos por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciado de otra manera, desarmonizaría esa disposición con las previstas con los artículos 125,132, 202 fracciones V y VI así como el 215 del Código Fiscal de

la Federación en los cuales se involucran los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y pariedad procesal."

El último requisito procesal es decir el señalamiento del domicilio del tercero interesado, se exige con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

Una vez que se ha admitido la demanda, conforme al artículo 212 del CFF se correrá traslado de ella emplazando al demandado para que dentro del término de los 45 días hábiles siguientes en el que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la demanda produzca su contestación si no produce la contestación en tiempo o no se refiere a todos los hechos la autoridad éstos se tendrán como ciertos.

Este emplazamiento constituye el primer acto procesal por medio del cual se hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto, debe hacer valer sus derechos.

El emplazamiento está sujeto a reglas conforme a lo previsto en los artículos 252 y 258 del CFF, debiendo ser notificadas las autoridades demandas siempre por oficio. Por otro lado, en virtud de que el CFF no contiene los requisitos que deben observarse para los casos de notificaciones personales, deben acatarse las reglas contenidas en los artículos 310,311, 312,313,315 y 317 del CFPC.

En cuanto a los efectos que produce el emplazamiento, 328, del CFPC de aplicación supletoria establece lo siguiente:

1. Prevenir el juicio a favor del tribunal que lo hace;
2. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal;

3. Obligar al demandante a comparecer ante el tribunal que lo emplazó, salvo el derecho de promover la incompetencia; y

4. Producir todas las consecuencias de la interpretación judicial.

Esta constituye una aptitud que puede adoptar el demandado a través del cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que también asume una posición de contrademanda, por lo que además de demandado es actor, teniendo como finalidad que dos litigios distintos se resuelvan en una misma sentencia evitando que se llegen a pronunciar sentencias contradictorias en juicios que son conexos.

Como se ha venido mencionando tanto el actor como el demandado al efectuar sus respectivas promociones deben ofrecer las pruebas que consideren pertinentes a fin de acreditar los extremos constitutivos de su acción o de sus excepciones, teniendo entonces como fin la prueba el que se otorgue la razón, motivo o argumento que desea probarse en el proceso por lo cual las pruebas deben de ser idóneas de tal forma que logren formar convicción en el juzgador.

De la eficacia de los medios de prueba dependerá el acreditamiento de las afirmaciones y, en consecuencia, la justificación de la pretensión que se haga valer, por lo que si la prueba no es eficaz o no forma convicción en el juzgador difícilmente podrá obtenerse una sentencia favorable, pues para acreditar la existencia de un hecho o la lesión en el mismo es necesario que los demás medios probatorios con que se cuente así lo demuestren.

4.2.6. Cierre de la Instrucción.

El cierre de instrucción ocurre una vez que ha concluido la sustanciación del juicio y no exista alguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Conviene señalar que antes de que el Magistrado Instructor decrete cerrada esta etapa del juicio debe notificar por lista a las partes, quienes gozan de un término de 5 días para formular los alegatos por escrito, alegatos que deben ser considerados al dictar sentencia.

Estos alegatos deben referirse a los hechos constitutivos de la acción y de las excepciones, por lo que cuando alguna de las partes introduzca argumentos que no se plantearon en la demanda o en la contestación de la misma no deben ser considerados al dictarse sentencia ya que iría más allá de las pretensiones planteadas.

Una vez que ha concluido el término para la formulación de los alegatos el Magistrado Instructor después de diez días, con o sin ellos declarará cerrada la instrucción, sin necesidad de hacerlo en forma expresa.

4.2.7. Sentencia.

La sentencia constituye la fase final del procedimiento contencioso administrativo a través de la cual se concluye el litigio.

Existen dos tipos de sentencias que ponen fin al proceso, las que resuelven el fondo y las que resuelven cuestiones formales.

Las sentencias que resuelven el fondo lo son aquellas que dilucidan los hechos controvertidos y en consecuencia, deciden cual de las partes litigantes acreditó su pretensión.

La otra sentencia no resuelve las pretensiones objeto del proceso sino que derivan de la existencia de causas que impidan al tribunal conocer del negocio.

En el CFF, en sus artículos 236 y 248 se contempla a ambas sentencias. En estos preceptos se establece que sólo constituye sentencia las que resuelven el fondo del asunto a las demás las denominan resoluciones.

4.2.7.1. Requisitos de las sentencias

En el CFF no se contempla una disposición que establezca cuales son los requisitos que deba contener la sentencia, luego entonces es aplicable el artículo 222 del CFPC, que señala que las sentencias que se dicten contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial una relación sucinta de las cuestiones planteadas y las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables y las doctrinarias y terminarán resolviendo con precisión los puntos sujetos a consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Los requisitos sustanciales que debe contener toda sentencia son los de congruencia, motivación y exhaustividad, que son principios que el juzgador debe observar al dictar una resolución que pone fin al negocio.

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador. Tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí; la externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

Se viola el principio de congruencia en la sentencia cuando ésta:

- a). Contenga resoluciones contrarias entre sí.**
- b). Conceda al actor más de lo que pide.**
- c). No resuelva todos los puntos controvertidos o resuelva puntos no debatidos.**
- d). No decida sobre las excepciones y defensas hechas valer.**
- e). comprenda a personas que no han figurado en el proceso por sí mismas o a través de sus legítimos representantes.**

En el artículo 237 del CFF contempla el principio de congruencia al establecer la obligación del TFF, para examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; de estudiar todos los conceptos de nulidad hechos valer por omisión de formalidades o violación de procedimientos aún cuando se considere fundado alguno de ellos; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad así como los demás razonamientos de las partes y no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El segundo de los requisitos que debe contener la sentencia constituye una de las garantías a favor del gobernado, consagrada en el artículo 16 constitucional, el cual obliga a toda autoridad incluyendo las jurisdiccionales a fundar y motivar sus actos, principio que también se encuentra consagrado en el artículo 237 ya mencionado.

El principio de exhaustividad en la mayoría de los casos se omite con el argumento de la economía procesal, en el sentido de que de encontrarse fundada alguna causal de anulación u otros argumentos de impugnación en nada variaría el sentido del fallo.

4.2.7.2. Efectos.

El artículo 238 del CFF establece las causales por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada y, el artículo 239 establece el sentido en el que puede darse esa anulación.

De las causales de anulación que contempla el artículo 238 del CFF se encuentra la de la incompetencia contenida en la fracción I siendo ésta, por invasión de funciones, funcionarios de hecho o por carecer de facultades.

La omisión de requisitos formales que exige el artículo 38 del CFF dará lugar a que se actualice la fracción II del numeral 238 citado incluyendo en esta fracción la falta de motivación y fundamentación del acto de molestia, por lo que será necesario que tal emisión afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del fallo.

Dentro de las causales de anulación que establece el citado precepto resalta la prevista en la fracción tercera, puesto que las violaciones al procedimiento que afectan la defensa del particular y trascienden al sentido de la resolución constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo que llevan a cabo las autoridades, y por lo tanto, resultan ser requisitos anteriores o previos a la emisión del acto administrativo que en caso de haber sido transgredidos ocasionan el vicio.

Los vicios de procedimiento a que alude la fracción en comentario tendrán lugar cuando no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

La fracción III del citado artículo señala como causa de anulación cuando los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, o dejó de aplicar las debidas.

Finalmente, en la fracción V del referido, dispone como causal de anulación cuando la resolución es dictada en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

El artículo 239 del CFF señala los efectos de la sentencia definitiva, la cual puede ser para:

1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos para lo cual la sentencia deberá precisar con claridad, la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla salvo en el caso de facultades discrecionales.

También dicho precepto establece en los párrafos II y III en caso de que se interponga un recurso se suspendera el efecto de una sentencia hasta que se dicte una resolución que ponga fin a la controversia y sólo proceden los efectos de emisión de una nueva emisión en los casos de omisión de requisitos formales, vicios de procedimientos y cuando la autoridad la haya dictado en el ejercicio de las facultades discrecionales.

4.2.8. Recursos.

El CFF contiene los medios impugnativos que pueden promover las partes en contra de las resoluciones que dicten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación. Estos recursos están contemplados en los artículos 228bis último párrafo, 242, 248 y 239 de dicho ordenamiento.

El primero de los mencionados contiene el recurso de reclamación el que se interpondrá en el término de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que deseche la demanda, la contestación o la prueba que se haya ofrecido. Una vez recibido y admitido el recurso se correrá traslado a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga por el término de 15 días hábiles.

El segundo de los numerales señalados regula el recurso de revisión el cual sólo lo puede hacer valer la autoridad demandada, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la sentencia que decretó sobreseimiento o puso fin a la controversia ante la Sala. Este recurso procede contra las sentencias que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas. El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, señala la procedencia a saber:

- a). Por violaciones en el procedimiento cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.**
- b). Por violaciones en las propias resoluciones o sentencias.**
- c). Que la cuantía del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.**

En caso de que la cuantía del negocio no llegue a la cantidad o sea indeterminada, el recurso sólo procede cuando se acrediten los elementos de

importancia y trascendencia lo cual debe quedar debidamente demostrado. Estos elementos de importancia y trascendencia podrán constituirse en el sentido de que si prevalece el criterio que se sustenta en el fallo recurrido ocasionaría graves perjuicios a la colectividad. Corresponde a los Tribunales Coplegiados de Circuito conocer del recurso de revisión fiscal los cuales se sujetarán para su trámite a los requisitos que la Ley de amparo establece para la revisión del amparo indirecto.

El artículo 239 del CFF se refiere al recurso de queja, el cual procede:

- a. **Por la indebida repetición de un acto o resolución anulada.**
- b. **Cuando en los casos de cumplimiento de una sentencia se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.**

La queja procede por una sola vez ante la Sala Regional y se interpondrá ante el Magistrado Instructor que conoció del negocio dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el artículo 228 bis último párrafo del CFF se regula el recurso de objeción en contra de los autos que admitan una demanda, la contestación o alguna prueba el cual se interpondrá en los 15 días hábiles siguientes al que se notifique el auto que admita la demanda, la contestación de la demanda o alguna prueba.

4.3. El Juicio Constitucional

El juicio de amparo es el medio que tiene el gobernado para combatir las resoluciones definitivas que considera inconstitucionales y que hayan sido emitidas por una autoridad. Este juicio, tiene su sustento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al juicio de garantías lo podemos conceptualizar como:

"Un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales o impliquen una invasión de la soberanía de la federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efecto la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de las garantías violadas, con efectos retroactivos al momento de la violación".⁷⁹

En el caso que nos ocupa, a través del juicio de amparo, las personas inspeccionadas en materia ambiental podrán impugnar los actos o leyes que consideren violatorios de sus garantías individuales.

4.3.1. Procedencia.

El juicio de amparo se resuelve en forma extraordinaria, ya que para su procedencia se requiere agotar los medios de defensa que las leyes ordinarias pongan a disposición del sujeto pasivo, en la materia que nos ocupa el quejoso debe por regla general agotar el recurso de revisión que establece la LFPA y el juicio de nulidad antes de acudir al amparo y protección de la justicia federal.

⁷⁹Noriega Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. Porrúa 1993. Tomo I pág 53.

Es aplicable a lo manifestado en el párrafo anterior los siguientes criterios:

"Recursos, Sobreseimiento por no agotarse previamente al amparo.- El amparo es improcedente si el acto que se reclama pudo tener un remedio ante las autoridades del orden común".

Tesis de Jurisprudencia No.157, Octava Parte del Pleno y Salas, Apéndice 1975, Pág 275.

"Protección al Ambiente, Ley Federal, del Recurso de Inconformidad, Auto que Desecha el, Debe ser Combatido a través del Juicio Contencioso Administrativo antes de Acudir al Amparo.- La resolución que decreta el desechamiento por extemporaneo del recurso de inconformidad previsto por la Ley Federal de Protección al Ambiente, debe ser combatida, previamente al juicio de garantías, a través del juicio contencioso administrativo contemplado en el Título VI del código Fiscal de la Federación por lo que si el quejoso no lo hace así es evidente que el juicio constitucional resulta improcedente en términos de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y, por ende, debe sobreseerse en el con fundamento en el diverso 74 fracción III del propio ordenamiento legal, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito".

Amparo en Revisión. Número 200/88, Trinidad Cuatli Durán, 8 de junio de 1988, unanimidad de Votos. ponente Jaime Manuel Marroquin Zañeta. Secretario: José de Jesús Echeagaray Cabrera.

Existen tres casos de excepción al principio de definitividad, a saber:

1.- Cuando se trate de amparo contra leyes el quejoso tiene la opción de hacer valer los medios de defensa ordinarios o impugnar la ley acudiendo directamente al juicio de amparo (artículo 73 fracción XII L.A.).

Al respecto resulta aplicable, las tesis de jurisprudencia siguiente:

"Leyes, Recursos que deben Agotarse Previamente al Amparo Contra. Cuando Opera el Principio de Definitividad de Amparo.- De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la L.A. adicionado por el decreto de tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho,

publicado en el Diario Oficial de 30 de abril del mismo año en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación (28 de octubre de 1988), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa precedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recorrer previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencia en virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses."

Tesis de Jurisprudencia del Tribunal en Pleno que aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, primera parte, Vol. I, Pág. 239.

2.- Cuando el acto reclamado carece de fundamentación (artículo 73 fracción XV L.A.). Los criterios siguientes corroboran lo expresado:

"Cuando la autoridad responsable no acredita haber iniciado algún procedimiento administrativo en contra del quejoso, es evidente que el mismo no está obligado a agotar los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, sino que está en posibilidad de acudir directamente al juicio de amparo, ya que carece de elementos para preparar su defensa ante la potestad común, toda vez que, "por hipótesis, no se le han dado a conocer, con la necesaria amplitud ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos en que se apoya el acto que lesiona sus intereses"

Toca en revisión número 3992. Emilio Sauri Peniche. Tomo LXXXVI, Pág. 2066.

"Los recursos administrativos consignados por la Ley del Acto no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dió al interesado la audiencia requerida por la misma ley"

Tomo XXI, Segunda Sala, Pág 74-75 de la Sexta Época.

3.- Cuando existen violaciones directas a la Constitución (jurisprudencia 362. boletín. año III. junio 1976, número 30, Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 60). En relación con lo anterior, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido la siguiente Jurisprudencia la cual menciona:

"Recursos Ordinarios. No es Indispensable Agotarlos cuando se Reclaman Violaciones Directas a la Constitución.- Cuando en el juicio de amparo se alega sustancialmente la violación directa de una garantía constitucional y no la mera violación de las leyes secundarias que afecte solo mediatamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales el afectado puede optar por recurrir directamente al juicio de amparo para buscar remedio legal a la situación que lo afecta, pues este juicio es destinado específicamente y directamente a la protección de las garantías constitucionales las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas. Cerrar al quejoso en estos casos la acción de amparo entorpecería a los ciudadanos la defensa de sus más altos derechos haciendo su defensa más complicada más tardía y por lo mismo menos eficiente. Así pues las causales de improcedencia señaladas en las causales XIII y XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo, deben entenderse referidas a los casos en que por la amplitud del campo del juicio de amparo el quejoso alega única o básicamente violaciones directas a la ley secundaria o indirectas a la Constitución Federal a través de la llamada garantía de legalidad. Por lo demás, las limitaciones al abuso al juicio de amparo no pueden ser sino las que el propio legislador ha establecido en los artículos 211 y demás relativos de la Ley de Amparo".

Amparo en Revisión. R.A. 1043/70. Servicios Aduanales Unidos S.C. 16 de agosto de 1971. Unanimidad de Votos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco. Informe de 1971. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"Garantías Individuales, Violaciones de. No Hay que Agotar Recursos Administrativos Previamente al Amparo.- Si la impugnación sustancialmente hecha en la demanda de amparo se funda no en la violación en leyes secundarias sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran las garantías individuales y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas a proteger, en todo caso, la

legalidad de los actos de la administración, o sea la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Séptima Epoca. Sexta Parte:

Vol.27, Pág.48. A.R. 1273/70. Carlos Gómez Campos. Unanimidad de Votos.

Vol.36, Pág.112 A.R. 1395/69. Compañía de Luz y Fuerza del Suroeste de México S.A., hoy Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. Unanimidad de Votos.

Vol.39, Pág.39 A.R. 2964/71. Compañía Vinícola Saldaña y Anexas, S.A. Unanimidad de Votos.

Vol.39, Pág.39 A.R. 299/71. Francisco de León Arellano. Albacea de la sucesión a bienes de la Señora Sara Sandoval de Martínez. Unanimidad de Votos.

Vol.41, Pág.53. A.R. 157/72. Ricardo Garrido Crespo. Unanimidad de Votos.

Fuera de las hipótesis señaladas se tendrá que agotar el recurso de inconformidad y el juicio de nulidad antes de acudir al juicio de amparo, so pena de sobreseimiento, conforme al artículo 74 fracción III en relación con el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.

4.3.2. Las Partes.

Las partes que intervienen en el juicio de amparo en términos de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución son las siguientes:

1. El agraviado o agraviados
2. La autoridad o autoridades responsables
3. El tercero o terceros perjudicados
4. El Ministerio Público Federal

El agraviado o agraviados es aquella persona que en forma particular y concreta resulta afectada en sus derechos por un acto de autoridad. En el caso que nos ocupa los agraviados son las personas físicas o morales inspeccionadas.

La autoridad responsable es aquella que dicta y ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado. El juicio de amparo distingue dos tipos de autoridades la ordenadora y la ejecutora. Entendiendo a la primera, como aquellas autoridades que dictan las ordenes de molestia por las segundas entenderemos aquellas autoridades que cumplimenten en forma concreta y material las ordenes o mandatos.

Como el tercero o terceros perjudicados se considera tal a la persona a quien beneficia el acto de autoridad responsable situación que no se presenta en el caso que nos ocupa.

El Ministerio Público Federal, se considera como el representante de la sociedad que se encarga de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y ejercitar acciones penales cuando exista la presunción de conductas ilícitas. Por ello, en los juicios de amparo el juzgador siempre le da vista de las actuaciones.

4.3.3. Suspensión del acto.

La suspensión del acto reclamado tiene como efecto mantenerlo en el estado que guarde al momento en que se interponga el amparo, con el fin de mantener viva la materia objeto del amparo y evitar daños de imposible reparación a los quejosos.

En materia ambiental, cuando el particular impugna resoluciones que impongan multas o clausuras en amparo puede solicitar la suspensión de la

ejecución de los actos reclamados a través del correspondiente "incidente de suspensión" artículos 122 a 144 y 173, 175 y 176 de la Ley de Amparo el cual se tramita por duplicado en el expediente incidental y por separado del expediente principal. En la admisión de la demanda el Juez puede otorgar la suspensión provisional hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva, siempre que lo solicite el quejoso y éste garantice el interés fiscal.

En el incidente de suspensión el Juez solicita a la autoridad responsable el informe previo respectivo artículo 131 de la Ley de Amparo y señala fecha para la celebración de la audiencia incidental; una vez analizados los diversos argumentos de las partes, el Juez concede o niega la suspensión definitiva del acto reclamado.

En materia ambiental las sanciones que fueron impuestas por la autoridad responsable por las diversas irregularidades en que se incurre, el Juez deberá valorar las circunstancias para determinar si con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público e interés social en términos del artículo 124 de la Ley de Amparo y el artículo 10. de la LGEEPA. Cuando se impugnen multas por esta vía, la suspensión provisional y definitiva del del acto reclamado procederá sólo para que no se haga efectivo el cobro de las mismas, siempre y cuando como se indicó, garantice el interés fiscal.

Entendemos que esta garantía debe de hacerse conforme al artículo 135 de la Ley de Amparo y no conforme al 125 del mismo ordenamiento. Esto es, las multas al igual que las contribuciones son créditos fiscales que tiene derecho de percibir el Estado por lo que el monto de la garantía que los juzgados deben exigir será por el equivalente de la multa impuesta al quejoso, en cambio el artículo 125 se refiere no a la garantía del interés fiscal sino a la garantía de los daños y perjuicios que se pueden ocasionar a terceros; en el caso que nos ocupa la Tesorería de la Federación no es tercero sino parte, además como el juzgador

tiene libre discrecionalidad para estimar esos daños y en consecuencia el monto de la garantía el interés fiscal corre el riesgo de no quedar adecuadamente garantizado. Por otra parte, el tercero perjudicado con la suspensión en materia ambiental sería la sociedad entonces surge la duda de quien la representa en el juicio en cuanto a los daños se refiere. Por ello el precepto que debe aplicarse es el artículo 135 y no el 124.

Cuando el quejoso ya haya garantizado el interés fiscal ante la autoridad hacendaria, con motivo del recurso de revisión el juzgador ya no pedirá garantía para conceder la suspensión.

Cuando se impugnen actos como las clausuras y las medidas técnicas que se imponen para paralizar las fuentes contaminantes o bien corregir los efectos causados en los ecosistemas entendemos que no procede la suspensión definitiva puesto que con ella se seguiría perjuicio al interés general es decir no se reúne el requisito contemplado en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Lo cual tiene relación con el artículo 1o. de la LGEEPA que dispone que es de orden público e interés social.

De acuerdo con lo anterior, nuestro Máximo Tribunal ha emitido la siguiente tesis:

"Contaminación Ambiental. Suspensión Improcedente.- La orden decretada de clausura de conformidad con el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Agua, no es susceptible de suspenderse por que con dicha medida cautelar se afectaría el orden público y el interés social ya que la contaminación ambiental constituye una grave amenaza para la salud pública y provoca la degradación del sistema ecológico en detrimento de la economía constituyendo perjuicio y molestia a la vida, a la salud y el bienestar humano, así como a la flora y la fauna, originando además la degradación de la calidad del aire, del agua y de la tierra, ya que al dedicarse la empresa quejosa a la molienda de minerales no metálicos, sin contar con los filtros necesarios para evitar el

deprendimiento de partículas de polvo, tanto en la propia planta como al exterior, con ello indudablemente causa un daño no sólo a las personas que laboran en esa empresa, sino también a las que radican en la localidad donde ésta se encuentra localizada, circunstancia que la sitúa como altamente contaminante para la colectividad".

Amparo en Revisión 318/81. Compañía Minera y Mercantil el Palizar, S.A. 23 de julio de 1981. Unanimidad de Votos. Ponente Mario Gómez Mercado.

Por otra parte, cuando se impugnan a través del amparo las clausuras, si estas ya se ejecutaron el juzgador negará la medida cautelar por tratarse de actos consumados.

Sustenta lo anterior la tesis de jurisprudencia No.9 visible en la página 21, del Apéndice 1975, Octava parte del Pleno y Salas, misma que a la letra dice:

"Actos Consumados.- contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión pues equivaldría a darle efectos restitutorios los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie."

4.3.4. Sobreseimiento.

El sobreseimiento en el acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional que concluye una instancia judicial en el amparo, sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino que atiende a circunstancias o hechos diversos de ella. Esto es, con el sobreseimiento el Juez no resuelve el fondo de la cuestión planteada, por lo que el efecto de este sobreseimiento es dar por concluida la instancia sin que se decida el fondo del amparo.

Las causales de sobreseimiento están previstas en el artículo 74 de la Ley de Amparo y algunas de ellas tienen su origen en alguna causa notoria de improcedencia que esté dentro de las hipótesis contenidas en las 18 fracciones del artículo 73 de la misma Ley.

El juzgador tiene la obligación de examinar las causales del sobreseimiento independientemente de que los aleguen o no las partes. Corroborada esta afirmación la siguiente jurisprudencia:

"Improcedencia.- Sea que las partes la aleguen o no, debe de examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser ésta cuestión de orden público en el juicio de garantías"(artículos 73, 77 y 145).

Jurisprudencia Apendice 1975, Octava Parte, Pleno y Salas, Tests 109. Pág. 196.

Los principales efectos del sobreseimiento son los siguientes:

1. El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad penal u oficial en que incurra la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.
2. Deja subsistentes los actos reclamados.
3. si el sobreseimiento se decreta contra los actos ordenadores reclamados, debe hacerse extensivo contra los actos ejecutivos salvo que éstos se hubiesen impugnado por vicios propios independientes de los que hubiesen imputado a los actos ordenadores.

El sobreseimiento es decretado por el juzgador antes de celebrarse la audiencia constitucional, o en la propia audiencia, dependiendo del motivo específico que pueda originar el mismo.

En los amparos promovidos contra actos administrativos que deriven de la aplicación de la LGEEPA y sus reglamentos, el sobreseimiento se decreta de

manera general al momento de celebrarse la audiencia constitucional, salvo que haya desistimiento del quejoso.

Asimismo, el juzgador tiene la obligación de analizar cada uno de los elementos aportados en el juicio, con el objeto de verificar de oficio, si existe alguna causal de improcedencia que esté en algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, que pudiera dar motivo al sobreseimiento del juicio, si no lo hace la autoridad ambiental agraviada podrá recurrir la sentencia de amparo mediante la revisión, con fundamento en el artículo 83, 85, 73 y 74 de la Ley de Amparo.

4.3.5. Sustanciación del Juicio.

En la primera instancia en el amparo indirecto podemos observar tres etapas:

1.- La presentación de la demanda.- Una vez presentada la demanda ante el Juzgado de Distrito correspondiente, el Juez efectuará un análisis exhaustivo de ella, con el objeto de establecer si existe algún impedimento legal para conocer de la misma o si es o no competente para conocer del juicio.

En esta etapa se procederá admitir o desechar la demanda, ya sea por notoriamente improcedente o en su caso, prevenir al quejoso para que en un término de tres días corrija las irregularidades que pudieran observarse en el escrito de demanda y de no corregirlas, se tendrá por no presentada.

2.- El emplazamiento de las partes.- Si la demanda es procedente y por consiguiente se admite, por reunirse los requisitos exigidos por el artículo 116 de

la Ley de Amparo, el Juez de Distrito fijará para la celebración de la audiencia constitucional (artículo 147 Ley de Amparo); emplazará a los terceros perjudicados en caso de existir éstos y solicitará a las autoridades responsables los informes previos (artículo 132 Ley de Amparo) y justificados (artículo 149 Ley de Amparo) correspondientes; informes que se asimilan a una contestación de demanda.

En los informes previos, las autoridades responsables se limitarán a afirmar o negar el acto que de ellas se reclama y podrán manifestarse sobre la procedencia o no de la suspensión definitiva de dicho acto; en el informe justificado expresarán las razones y fundamentos que sostengan la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado.

3.- La Audiencia de Pruebas , Alegatos y Sentencia.- En esta Audiencia, las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional y aquellas que atenten contra la moral y buenas costumbres (artículo 150 a 155 Ley de Amparo).

Las pruebas idóneas en materia ambiental, son las documentales, las periciales y las inspecciones judiciales.

Finalmente, las partes formularán los alegatos que estimen pertinentes en forma escrita o verbal para que después, generalmente en la misma audiencia se emita la sentencia definitiva correspondiente.

Las sentencias recaídas en el juicio de amparo indirecto, pueden emitirse en tres sentidos:

1. Sobreseimiento del juicio.
2. Niegan el amparo

3. Amparo al quejoso

Es importante señalar que contra las sentencias emitidas por el Juez de Distrito procederá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito Competente o ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley.

4.3.6. Recurso de Revisión

El recurso de revisión tiene por objeto analizar ciertos autos y resoluciones emitidos por los juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados en términos del artículo 83 de la Ley de Amparo. En la materia que nos ocupa procederá la revisión por ejemplo, contra las resoluciones de los jueces de Distrito que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo; contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión definitiva; contra los autos de sobreseimiento; y contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional.

El recurso puede ser interpuesto por quien no obtuvo una resolución favorable en el juicio. En él el promovente expresá de manera detallada los agravios que le causa la resolución o acto impugnado.

El término para interponer el recurso de revisión es de 10 días a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación de la resolución o acto recurrido y se interpondrá por conducto del Juez de Distrito que conozca del juicio de amparo indirecto o del Tribunal Colegiado de Circuito tratándose de amparo directo.

En el amparo indirecto, son competentes para conocer de dicho recurso los **Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, los primeros cuando se trata de cuestiones de legalidad y la segunda cuando estamos ante cuestiones de constitucionalidad, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Ley de Amparo.

Así también es necesario mencionar, que contra la resolución que recae al recurso de revisión no existe ningún otro medio de impugnación, por lo que los efectos y consecuencias de la misma tienen el carácter de cosa juzgada.

El recurso aludido tiene su fundamento legal en el último párrafo del artículo 83 de la Ley de amparo y puede interponerse por la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses en adhesión con la revisión interpuesta por el agraviado a quien no favoreció tal resolución y el mismo debe de ser interpuesto por el adherente dentro del término de 5 días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso de revisión que haga valer el afectado con la sentencia de amparo. La revisión adhesiva procede siempre que la resolución en cuestión no obstante que favorezca al adherente cause también agravios a éste.

4.3.7. Efectos del amparo

El efecto de la sentencia de amparo es restituir al agraviado en el goce de sus garantías violadas anulando los actos contrarios a la Constitución u obligando a la autoridad a actuar cuando éstos son de abstención. En el caso de un amparo contra una clausura o una multa en materia ambiental ello trae como consecuencia dejar sin efectos dichas sanciones.

Los quejosos pueden obtener el amparo y la protección de la Justicia Federal cuando demuestren violaciones formales o de fondo que afecten sus garantías individuales. Por ejemplo, cuando al iniciar la visita domiciliaria, el personal comisionado para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental no circunstancia en el acta correspondiente los pormenores de su identificación, el amparo se le concederá dejándose sin efectos la resolución administrativa en la que se le determinen infracciones a la legislación. Es decir, en éste caso el amparo se otorga sin que se analice el fondo del asunto y sin que se califique por el juzgador si el quejoso está o no violando las normas ambientales.

Lo anterior se atenúa si consideramos que el otorgamiento del amparo a una persona no limita la facultad de la autoridad para realizar una nueva inspección y emitir una nueva resolución administrativa, en la cual la autoridad indudablemente cuidará no cometer los vicios por los que se concedió el amparo al quejoso, so pena de incurrir en la repetición del acto reclamado y hacerse acreedora a las sanciones que señala la Ley de Amparo.

Cuando los tribunales Amparan a los quejosos, la Ley de Amparo establece medidas rigurosas para lograr que las autoridades responsables den cumplimiento a las ejecutorias de amparo con el propósito de que se les restituya lo más pronto posible en el goce de sus garantías violadas.

En efecto, se confiere a las autoridades responsables un término de 24 horas siguientes a la notificación de las ejecutorias de amparo para que den cumplimiento a dichas ejecutorias de no ser así, los tribunales federales requerirán al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; si tampoco esto resultare y si existiera otro superior jerárquico, los tribunales requerirán a éste para que se cumplimente la sentencia (artículo 105 de la Ley de Amparo).

Como medida extrema, la Ley de amparo dispone que el expediente de amparo podrá ser remitido a la Corte para que se proceda a separar de su encargo a la autoridad responsable que se niega a dar cumplimiento a la sentencia de amparo, además de iniciar la acción penal que corresponda.

De igual manera la Ley de Amparo contempla la posibilidad de que los jueces de Distrito se constituyan en el lugar en que deba darse cumplimiento a la sentencia de amparo por ejecutarla por sí mismos (artículo 111 L.A.).

Cabe señalar que el último párrafo del artículo 105 de la Ley de amparo regula la posibilidad de sustituir la ejecución de la sentencia por el pago de los daños y perjuicios que el acto reclamado haya causado. Esta situación será a petición del quejoso y sustanciará incidentalmente, de proceder el incidente el Juez determinará la forma y cuantía de la restitución.

Entendemos que el incidente de daños y perjuicios como sustituto del cumplimiento de las sentencias de amparo procede únicamente cuando los quejosos han agotado todos los medios que señala la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las ejecutorias o cuando existe imposibilidad jurídica o material para restituir. De esta manera la procedencia iría en contra de la finalidad del juicio de amparo que busca precisamente restituir al agraviado en el goce de sus garantías violadas entonces este incidente debe proceder por excepción, cuando ya no exista la posibilidad de cumplimentar la sentencia por parte de las autoridades responsables.

Por otra parte, una vez que se declare la procedencia del incidente que se comenta, serán materia del mismo sólo los daños y perjuicios directamente ocasionados con el acto reclamado que se consideró inconstitucional y sólo los causados como consecuencia del incumplimiento de la sentencia. Esto es, debemos de partir del hecho de que si se cumpliera la sentencia, si se dejara sin

efectos el acto reclamado y se restableciera el orden constitucional, el incidente de daños y perjuicios en ejecución sustituta no procedería. Los daños y perjuicios indirectos que ocasione el acto reclamado, en todo caso podrán ser materia de un juicio ordinario civil.

Finalmente, debemos mencionar que el juicio de amparo concluye con el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades responsables si la ejecución de los actos reclamados ocasiona daños y perjuicios a lquejoso será la vía ordinaria civil mediante la cual los puede reclamar. Al respecto el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal establece la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado en el pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Esa responsabilidad será solidaria cuando el servidor público actúa de manera dolosa y será subsidiaria en los demás casos.

La responsabilidad solidaria del Estado significa que el afectado podrá exigir directamente esa responsabilidad al propio Estado a diferencia de la responsabilidad subsidiaria en la cual el afectado deberá primero enderezar su acción en contra del funcionario que ordenó o ejecutó el acto y sólo en caso de insolvencia de éste podrá demandar el pago al Estado.

En caso de que el Estado pague los daños y perjuicios en forma solidaria o subsidiaria podrá a su vez repetir contra el funcionario que los haya causado para obtener la restitución de lo que haya pagado (artículo 1928 del Código Civil).

Por todo lo anterior, la legislación ambiental tiene por objeto proteger, preservar y conservar los ecosistemas y la salud pública, las actividades económicas y la modernización del país debe realizarse de forma racional, sin comprometer los habitats y la sobrevivencia de las futuras generaciones.

Es de importancia nacional la protección del derecho que tiene la sociedad a un ambiente sano ésta tarea es responsabilidad prioritaria de las autoridades ambientales.

Las autoridades tienen la fuerza que les confiere la Ley y la representación de los intereses colectivos pero su actuación debe circunscribirse a los marcos establecidos por el Estado de Derecho que debe prevalecer en la sociedad mexicana: El respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los distintos sectores ambientales (autoridades-industria-sociedad civil), también debe ser propósito conjunto en beneficio de mantenimiento de la paz y seguridad jurídica que debe prevalecer.

En la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental la autoridad deberá ser cuidadosa de observar las formalidades, consagrados en la constitución y en las normas reglamentarias evitando con ello afectar injustificadamente la esfera individual de los gobernados.

Ante el desvío del poder y para impugnar los actos de autoridad que se apartan de la legalidad el legislador ha conferido a los particulares distintos medios de defensa tanto administrativos como jurisdiccionales que tienen por objeto dejar sin efectos los actos viciados y restituir a los agraviados en el goce de sus derechos.

Como se ha visto, estos mecanismos aún no se encuentran acabados y por lo mismo se debe fomentar dentro de un esquema democrático los elementos para que el Estado se encuentre balanceado en un sistema de pesos y contrapesos donde se puedan corregir los vicios actuales generando una dinámica de independencia entre los tres poderes que permita el libre juego de la

sociedad en un mundo donde la dinámica social es muchas veces mayor y menos dependiente del estado.

Las irregularidades en la actuación de la autoridad y la anulación de sus actos desvían el cumplimiento de los propósitos de la norma e implican para la sociedad, consumo innecesario de recursos humanos y financieros. La autoridad debe tomar conciencia de ello, pero también los particulares deben asumir la corresponsabilidad que tienen en la protección del medio ambiente cumpliendo con los mandatos que la sociedad les ha impuesto a través del ordenamiento jurídico en la materia.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- El progreso industrial y la mejoría cuantitativa del nivel de vida constituyen imperativos a los que gobernantes y gobernados propenden aún en sacrificio el ambiente. A nivel individual o estatal el problema del deterioro del medio ambiente es más económico que técnico.

- SEGUNDA.- Hasta ahora, el planteamiento adoptado frente a los problemas ambientales ha consistido, principalmente, en el establecimiento de normatividad que dispone de niveles de tolerancia respecto de la calidad ambiental. En el pasado, los poderes públicos trataron de evitar el deterioro ambiental imponiendo una enérgica tutela sobre el entorno, misma que fue rebasada, al comprobarse su ineficacia como medio de control, fomentando corrupción, ingobernabilidad y mafias entre los distintos actores.

- TERCERA.- Es necesario impulsar la formación de una moral social que busque la protección y preservación del medio ambiente, que se consolide en una ética ambiental, y que transmitiéndose por vía ideológica se refleje en ordenamientos jurídicos que puedan ser cumplidos y aplicados en forma eficaz.

- CUARTA.- El Estado debe ofrecer mayores oportunidades de participación política a los gobernados, menos autoritarismo y respeto irrestricto al orden constitucional para garantizar la independencia de los poderes, así como la toma de decisiones adecuadas que permitan el desarrollo político, económico y social en armonía con la naturaleza, donde impere un estado de derecho acorde con el medio ambiente.

- QUINTA.- El Estado, dentro de sistema económico liberal o neoliberal, tiene la responsabilidad de garantizar la libertad de los diferentes agentes

sociales mediante políticas que busquen su equilibrio. Esto puede darse a través del fomento al desarrollo científico y tecnológico en favor de una industria, con tecnologías limpias, que lleve a un crecimiento económico que repercuta en una mejor redistribución de la riqueza y mayor conciencia de la sociedad.

•SEXTA.- En el fondo, las acciones a favor del ambiente, además de las inversiones de infraestructura y las políticas generales del gobierno, las tendrán que llevar a cabo, por una parte, las industrias (grandes, medianas y pequeñas, y de distintas características), y por otra, de manera individual, las familias consumidoras de bienes y usuarios en general de los distintos servicios. Por ello, hacia ellas deberán dirigirse, las políticas ambientales por medio de incentivos y desincentivos económicos, además de los de carácter jurídico.

•SEPTIMA.- EL enfoque jurídico parecería ser el más conveniente, ya que tanto las empresas como los gobiernos se han adaptado más a mecanismos regulatorios que a instrumentos económicos. Como resultado de esta práctica, los gobiernos tienden a favorecer la producción legislativa, ya que asumen que la norma sujeta al gobernado a un deber y, consecuentemente, al cumplimiento de la responsabilidad contraída.,

•OCTAVA.- Se necesita encontrar una fórmula óptima que conjugue el orden jurídico con la autorregulación y los instrumentos económicos, considerando que dicha combinación debe contener los siguientes elementos:

1o. Que las decisiones se basen en medidas que prueben funcionar de manera eficaz y sean económicas para la sociedad.

2o. Que la industria tenga la posibilidad de responder a la normatividad buscando la manera más eficiente de lograr el objetivo planteado.

3o. Que la industria pueda calcular la naturaleza y el efecto probable de las normas jurídicas que le serán aplicables en un periodo de tiempo considerable, a fin de planificar sus inversiones, mismas que se perderían por el constante cambio de la normatividad

4o. Que la normatividad se introduzca gradualmente, de manera que la industria cuente con el tiempo necesario para planificar una respuesta óptima además de que el Estado debe prever instrumentos correctivos, y conceder tiempo a la industria para su cumplimiento.

5o. Que la normatividad afecte con un criterio de proporcionalidad a las empresas y a los países, a fin de evitar distorsiones en el comercio. Los diferentes niveles de desarrollo existente entre las naciones deberán conducir a crear diferentes estándares y proponer diferentes soluciones, a fin de repartir las cargas de manera equitativa.

6o. Que se pueda velar porque cada industria cumpla con el sistema jurídico positivo, buscando la desaparición de los *free riders* o empresas que gozan indebidamente de privilegios.

• **NOVENA.-** Las autoridades tienen la fuerza que les confiere la Ley y la representación de los intereses colectivos, pero su actuación debe circunscribirse e los marcos establecidos por el Estado de Derecho. El respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los distintos actores (autoridades-industria-sociedad civil), también deben ser propósito conjunto en beneficio de mantenimiento de la paz y seguridad jurídica.

• **DÉCIMA.-** En la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental la autoridad deberá observar las formalidades, consagradas en la constitución y en las leyes reglamentarias. Ante el desvío del poder y para impugnar los actos de

autoridad que se aparten de la legalidad. el legislador ha conferido a los particulares distintos medios de defensa tanto administrativos como jurisdiccionales que tienen por objeto dejar sin efectos los actos viciados y restituir a los agraviados en el goce de sus derechos. Para ello, sería importante ponderar la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal que no se limite a la materia fiscal y que sea de plena jurisdicción.

- UNDÉCIMA.- Las irregularidades en la actuación de la autoridad y la anulación de sus actos desvían el cumplimiento de los propósitos de la norma e implican para la sociedad, consumo innecesario de recursos humanos y financieros. La autoridad debe tomar conciencia de ello, pero también los industriales deben asumir la corresponsabilidad que tienen en la protección del medio ambiente cumpliendo con los mandatos que la sociedad les impone.

BIBLIOGRAFIA

- A. Ten Kate**, *Industrial Development and the Environment in México*, The World Bank Policy Research Working Papers, 1a. Ed. 1994.
- Acosta Romero Miguel y otro**. *Delitos Especiales*, México. 2a. Edición. Porrúa, 1990.
- Acosta Romero Miguel**, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa. 12a Ed. 1990.
- Barbara Ward y René Dubos**, *Una sola Tierra*, Segunda reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
- Bonifaz Alfonso, Leticia**. *El Problema de la Eficacia en el Derecho*. Editorial Porrúa. 1a. Ed. México 1993.
- Bórquez Yunge José Manuel**. *Introducción al Derecho Ambiental Chileno Comparado*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1a. Ed. 1993.
- Bossio, Juan Carlos**, *Los recursos naturales renovables y la reestructuración de la economía internacional*, CEESTEM, 2a. Ed. México, 1981.
- Brañes Raúl**. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed. México 1994.
- Burgoa, Ignacio**. *Las Garantías Individuales*. Décima Edición. Porrúa 1989.
- Burgoa Ignacio**. *Derecho Constitucional Mexicano*. Octava Edición Porrúa 1987.
- Burgoa Ignacio**. *El Juicio de Amparo*. Doceava Edición. Porrúa 1990.

- Burton, Timoty.** Presidente de la Federación Internacional de Estudios Avanzados. Cita de su artículo "Nuevo Contrato Global entre el Hombre y la Naturaleza", Tendencias, núm 16/1990
- Carrancá y Trujillo Raúl.** *Derecho Penal Mexicano.* México 1a. Edición. Porrúa, 1991.
- Calderón Hernandez Armenta.** *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.* 1a.Ed. Porrúa. México 1992, pág.55
- Dale Story,** *Industry, the State, and Public Policy in México.* University of Texas Press. Austin.1a. Ed. Austin 1990.
- De Pina, Rafael.** *Diccionario de Derecho,* 1a. Edición. Porrúa, 1981.
- Díaz, Luis Miguel,** *Responsabilidad, del Estado y Contaminación.* 1a. Ed. Porrúa. México. 1985.
- Environmental Protection Agency,** *Metaplaning, Land Use and Environmental Protection,* Youth Advision Board, Washinton,1rst. Ed. 1974.
- Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa. Decima Edición. México 1981
- Gherzi, Carlos Alberto.** *Reparación de Daños.* Segunda Edición. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina. 1992.
- Glender, Alberto Víctor Lichtinger (compiladores).** *La Diplomacia Ambiental. Mexico y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.* Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed. México 1994.
- Grava,** *Urban Planning Aspects of Water Pollution Control,* Institute of Urban Envirmment, Columbia University, 1rst. Ed. New York, 1969.

- Gonzalez Mariscal, Olga Islas.** *Análisis Lógico de los Delitos contra la Vida.* México 2a. Edición Trillas 1991.
- Hart H. L. A.** *El concepto de derecho;* trad. de Genaro Carrió, Argentina, 2a. reimpresión. Editora Nacional. 1978.
- Hart. H. L. A.** *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law,* Oxford University Press, Tercera Edición, 1973.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo Industrial,** México 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano.** Segunda Edición. Porrúa, UNAM. México 1987.
- Jellinek, George.** *Teoría General del Estado.* Compañía Editorial Continental. 4a. reimpresión 637 y siguientes.
- Kelsen, Hans.** *Teoría General del Derecho y el Estado.* Cuarta reimpresión. UNAM. México 1988.
- Kelsen, Hans.** *Teoría Pura del Derecho.* Décimo Quinta Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1977.
- Leff Enrique, Julia Carabias (coordinadores).** *Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales.* Vol. 1. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1a. Ed. 1994.
- Martin Mateo Ramón.** *Tratado de Derecho Ambiental.* Vol. 1. Editorial Trivium. 1a. Ed. Madrid. 1993.
- Mitcham Carl and Robert Makey.** *Philosophy and Tecnology. Readings in the Philosophical Problems of Tecnology.* 10a. Ed. First Free Press Paperback. New York. US. 1983.
- Noriega Alfonso.** *Lecciones de Amparo.* Cuarta Edición. Editorial Porrúa. Porrúa 1993. Tomo I pág 53.

- Ochoa, Olivera Salvador.** *El daño moral.* 1a Ed. Editorial Mundonuevo. México. 1991
- Sosa, Nicolás.** *Ética Ecológica.* Editorial Universidad. Serie Libertarias. 1a. Ed. Madrid. 1990.
- Nicolo Gilgo,** *Medio Ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano,* Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed. México 1989.
- Pavón Vasconcelos, Francisco.** *Manual de Derecho Penal Mexicano.* México. 4a Ed. Porrúa. 1985.
- Porte Petit Candauap, Celestino.** *Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal Mexicano,* 8a. Ed. Porrúa 1993.
- Rojina Villegas, Rafael,** *Compendio de Derecho Civil Mexicano,* Porrúa, Tomo V y VI, (obligaciones I y II), Quinta Edición. 1985.
- Ross Alf.** *On Guilt Responsibility and Punishment.* University of Cambridge. London 1a. Ed. 1975.
- Secretaría de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Ecología.** *La Industria en México: Oportunidades para la Producción Sustentable. México: Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994.* 1a. Ed. México 1994.
- Serra Rojas Andrés.** *Derecho Administrativo,* Tomo II, México 8a. Edición, Porrúa, México 1981.
- Stahrt Edmunds y John Letey.** *Ordenación y Gestión del Medio Ambiente.* Trad. Joaquín Hernández Orozco. Instituto de Estudios de Administración Local. 1a. Ed. Madrid. 1985.
- Stephan Schemidheiny and BCSD (Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible).** *Changig Course: A Global Business Perspective on Development and Environment.* MIT Press 1993. (Business Edition Hand Cover). First Edition.

**Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*,
México, Porrúa, 1a. Ed. 1988.**

NORMATIVIDAD CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Semanario Judicial de la Federación
- Ley de Amparo
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Fiscal de la Federación
- Código Civil
- Código Penal
- Ley Federal de Metrología y Normalización
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- 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 Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica.
- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.
- Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de-1984
- Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de1990
- Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1990
- Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1992.

NORMATIVIDAD CONSULTADA

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Semanario Judicial de la Federación**
- **Ley de Amparo**
- **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**
- **Código Federal de Procedimientos Civiles**
- **Código Fiscal de la Federación**
- **Código Civil**
- **Código Penal**
- **Ley Federal de Metrología y Normalización**
- **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**
- **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 Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica.**
- **Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.**
- **Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de-1984**
- **Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de1990**
- **Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1990**
- **Diario Oficial de la Federación de 4 de mayo de 1992.**