

878509

12
uj

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México



ANALISIS JURIDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
VERIFICACION Y SANCION EN MATERIA AMBIENTAL,
A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MAURICIO PANDAL PEREZ

Director de Tesis: Lic. Guillermo Correa Maravillas

MEXICO D. F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1986

**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.

AL SER SUPREMO
Gracias por todo lo que me has dado

A MIS PADRES: Les agradezco por haberme,
inculcado todos los valores
humanos y morales, para
que un hombre se realice
plenamente.

JORGE DIEP: Mi agradecimiento y admiración
de amigo, sin olvidar tu invaluable
colaboración en la realización de
este trabajo.

BOTIS Y ABUE: Con todo mi cariño como un
homenaje a su gran valor y
sabiduría de su nieto.

PAULA: Gracias a tu apoyo y cariño,
hoy en mi vida una meta
más es cumplida.

ALFONSO, GABY Y JAVIER: Gracias a nuestra hermandad
unidos estamos y siempre nos
hemos de querer.

A MIS AMIGOS: Por todos los buenos momentos que hemos
pasado juntos y sobre todo por la amistad que
me han brindado.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES DE LA PROTECCION AMBIENTAL EN MEXICO.	3
1.1. La Legislación Ambiental en México.....	3
1.2. La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación.....	4
1.2.1 Iniciativa y Exposición de Motivos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación.	5
1.2.2. Aspectos normados por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación.	6
1.2.3 Necesidad de regular las emisiones atmosféricas y las aguas residuales.	8
1.2.4. Los Reglamentos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación.	11
1.2.4.1. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos.	11
1.2.4.2. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua.	13
1.2.4.3. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por Ruido	14
1.2.5 Las Autoridades administrativas encargadas de aplicar la Ley.....	16
1.2.5.1. El Consejo de Salubridad General.....	16
1.2.5.2. La Secretaría de Salubridad y Asistencia.	18
1.2.5.3. La subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.....	19
1.2.6 El Procedimiento de Verificación, Vigilancia y Sanciones.	20
1.3. La Ley Federal de Protección al Ambiente	22
1.3.1. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Ambiente.	23

1.3.2	Actividades reglamentadas por la Ley Federal de Protección al Ambiente.....	25
1.3.3	Replanteamiento de la necesidad de procurar "Un Medio Ambiente Sano".....	30
1.3.4	Autoridad administrativa encargada de aplicar la Ley Federal de Protección al Ambiente.....	31
1.3.5	Procedimiento de Verificación, Vigilancia y Sanciones.....	33
1.3.5.1	Garantía de audiencia a los particulares.....	34
1.3.5.2	Medio de defensa.....	35
1.3.5.3	La denuncia popular.....	36

CAPITULO II.

ANALISIS JURIDICO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO

ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE..... 38

2.1.	La Iniciativa de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al Congreso de la Unión.....	38
2.2.	Intervención del Estado Mexicano en la regulación del equilibrio ecológico. Actividades reglamentadas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	41
2.3	Competencia y ámbito de aplicación de la Ley. Coordinación administrativa.....	43
2.3.1.	Nivel Federal.....	45
2.3.2.	Niveles Estatales y Municipales.....	51
2.3.3.	El Distrito Federal.....	54
2.4.	Creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.....	59
2.4.1.	La Secretaría de Desarrollo Social como antecedente de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.....	62
2.4.2.	Órganos desconcentrados encargados de la formulación de la política ecológica, marco regulatorio y su cumplimiento.....	63
2.4.2.1.	La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	63
2.4.2.2.	El Instituto Nacional de Ecología.....	69

CAPITULO III.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE IMPUGNACION DE LA

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 72

3.1.	La Ley Federal de Procedimiento Administrativo	72
3.2	Análisis de los actos de verificación y vigilancia	75
3.2.1	Orden de visita de verificación.....	75
3.2.2	Tipos de visita de verificación.....	82
3.2.3	Desarrollo de la visita de verificación	84
3.2.4	Levantamiento del acta de verificación.....	88
3.2.5	Distinción entre "Visita de Auditoría Ambiental" y "Visita de Verificación".....	99
3.2.6	Medidas de seguridad.....	100
3.2.7	El emplazamiento	101
3.3.	Procedimiento	103
3.3.1	Ofrecimiento, admisión, desahogo de pruebas.....	103
3.3.2.	Acreditamiento de la personalidad.....	107
3.3.3.	Formulación de alegatos.....	108
3.3.4	Resolución y calificación del acta de verificación por parte de la PROFEPA.....	110
3.3.5	Imposición de sanción al infractor de la Normatividad ambiental	113
3.3.6	Notificación de la sanción al infractor de la Normatividad ecológica	118
3.4.	Análisis del Recurso de Revisión previsto en la LFPA.....	120
3.4.1.	Antecedentes.....	120
3.4.2.	Concepto general de Recurso de Revisión como medio ordinario de defensa.....	121
3.4.2.1	Legitimidad y procedencia para promover el medio de defensa.....	122
3.4.2.2	Término para interponer el Recurso.....	127
3.4.2.3	La procedencia de la suspensión sobre la ejecución del acto impugnado.....	129
3.4.2.4	Medios probatorios.....	132
3.4.2.5	La suplencia de la Queja Deficiente.....	136
3.4.2.6	Resolución por parte de la autoridad competente al Recurso de Revisión.....	138

3.4.2.7	Notificación de resolución al recurrente del Medio de Defensa.....	142
3.5.	Comentarios acerca de las hipótesis Legales del desechamiento, Imprudencia, Sobreseimiento, Inexistencia y Nulidad en el Recurso de Revisión.....	143

CAPITULO IV.

	CONSECUENCIAS LEGALES Y MEDIOS DE IMPUGNACION PROCEDENTES CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO.....	150
4.1.	Introducción.....	150
4.2	El Juicio de Nulidad ante Tribunal Fiscal de la Federación.....	151
4.3.	El Juicio de Amparo como Medio Extraordinario de defensa.....	152
4.4.	Propuesta concreta.....	155
	CONCLUSIONES.....	159
	BIBLIOGRAFIA	162

INTRODUCCION

El Derecho ambiental mexicano representa uno de los retos legislativos más importantes en los últimos años.

La iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid en el año de 1987 ante el Congreso de la Unión de la nueva LGEEPA, trae como principal consecuencia un marco jurídico novedoso en materia ambiental.

La nueva disposición legal significa, en muchos aspectos, un avance en la reglamentación del medio ambiente, cuyo deterioro, gracias a la interacción del hombre, era notorio y requería en consecuencia una atención más cuidadosa por parte del Estado mexicano.

Dentro de las más importantes aportaciones de la Ley aparece el interés de reglamentar las actividades del hombre en lo que toca a los ecosistemas y su equilibrio, esencialmente a través de una política ecológica definida lo cual no estuvo debidamente regulado en las leyes que la precedieron.

Este nuevo marco jurídico trajo como consecuencia la necesidad de reglamentar con mayor eficiencia los diversos rubros ahí contemplados; esto es, la contaminación a la atmósfera, al suelo, al agua, ruido y, esencialmente, residuos peligrosos. A su vez, y derivado de la firma del Tratado de Libre Comercio ("NAFTA"), se requirió que, con base en la nueva Ley Sobre Metrología y Normalización, el sector ambiental fuera también regulado a través de normas oficiales mexicanas, a efecto de normar diversos aspectos técnicos no contemplados en la Ley o sus Reglamentos.

No obstante las bondades de la legislación ambiental federal, encontramos diversos aspectos interesantes en cuanto a los procedimientos administrativos de verificación o vigilancia y sanción, mismas que se encuentren reglamentadas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Dispositivo muy novedoso que tiene como finalidad reglamentar la actuación de las autoridades administrativas en los procedimientos de verificación y de sanción.

Así surge la inquietud de realizar el presente trabajo de investigación, con objeto de plantear, en la forma más detallada posible, el procedimiento administrativo de verificación que, hoy se encuentra integrado por la nueva LFPA, la cual, a nuestro criterio, trae como consecuencia mayor seguridad jurídica para los gobernados, aunque también es cierto que el nuevo procedimiento detenta aspectos que bien pueden ser inconstitucionales, al dejar sin defensa al particular frente al actuar de la autoridad administrativo .

CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA PROTECCION AMBIENTAL EN MEXICO.

1.1. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO.

Como antecedentes encontramos en 1881 el Consejo Superior de Salubridad que elaboró el proyecto de Reglamento de Fábricas, Industrias, Depósitos y demás Establecimientos Peligrosos, Insalubres e Incómodos del Distrito Federal. En un esfuerzo técnico de higiene industrial esta autoridad adopta una política de prevención de riesgo (como en Francia y Bélgica) a diferencia de sistemas represivos (como el de Inglaterra).

En 1891 encontramos el primer Código Sanitario que sustentaba acciones de salubridad general para la prevención de enfermedades provocadas por agentes ambientales. Fue aprobada por la Cámara de Diputados con dificultad por el impacto político de las contingencias epidemiológicas del país¹.

En nuestro país existían algunos ordenamientos como la ley de caza de 1940 y la Ley Forestal de 1947, también los Decretos de 1965 para proteger la tortuga marina y su hábitat.

Los problemas ecológicos por la complejidad y magnitud global que alcanzaron en los últimos veinte años, rebasaron la capacidad de regulación de toda norma ambiental, que previamente hubiera sido formulada.

¹ "Legislación ambiental Mexicana"; INE: Boletine; México, Epoca 1, Septiembre 1994, Pag. 6

Fue entonces cuando surgió la necesidad de la creación de una Ley Ecológica, que apoyara a todas las acciones ecológicas que habían sido hasta ahora una grieta y se debía ponerle algún freno a nuestra conducta. La conciencia ecológica y el convencimiento no eran suficientes. Fue entonces indispensable una legislación adecuada y completa que nos obligara como individuos y como sociedad a respetar el medio ambiente.

En el caso de México, la experiencia en materia ambiental se remonta al 23 de marzo de 1971 cuando por primera vez se promulga un ordenamiento propiamente ecológico, el cual se incluyó en el Programa Nacional de Desarrollo para el sexenio del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en aquel entonces, quien expresó su preocupación por atender los problemas de la contaminación ambiental en su discurso de toma de posesión.

1.2. LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación fue el primer ordenamiento que existió en forma en la materia ecológica en nuestro país.

En enero de 1971 el Licenciado Luis Echeverría Álvarez Presidente de los Estados Unidos Mexicanos elevó la iniciativa para adicionar la Constitución en la fracción XVI del Artículo 73, en la cual se otorga al Consejo de Salubridad General las facultades necesarias para dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

La reforma al artículo 73 Constitucional dio lugar a que, el grupo de Diputados de la XVIII Legislatura presentara, a la iniciativa relativa al proyecto de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, al Congreso de la Unión, en un periodo extraordinario

de sesiones, fue más tarde fue decretada y enviada al Ejecutivo Federal quien la promulgó el 12 de marzo de 1971; ésta a su vez fue publicada en el Diario Oficial del 23 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente de esta publicación.

El objeto de la Ley fue prevenir, regular, controlar y prohibir los contaminantes y sus causas cualquiera que fuera su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta sean capaces de producir contaminación y por ende el deterioro de los sistemas ecológicos.²

Dicho deterioro se traduce en la afectación o degradación de los elementos vitales como son las características naturales del agua, aire y de la tierra o las del ambiente que causa directamente un daño a la vida, salud y bienestar humano.

1.2.1 INICIATIVA Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN.

En la iniciativa de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, el grupo de Diputados incluyeron en el contenido de este documento como motivación, la iniciativa del Ejecutivo Federal para adicionar el Artículo 73 Constitucional, el cual nos habla en general de la problemática que se presenta con relación a la contaminación ambiental como una gran amenaza a la salud y trata, en específico, acerca de la degradación al ambiente causada directa o indirectamente por las sustancias tóxicas generadas de la creciente industrialización del país y del desarrollo económico del mismo que han traído como consecuencia el nacimiento y crecimiento industrial.

Otras consecuencias que había traído el desarrollo económico del país fue entonces, el aumento del número de vehículos de combustión interna en circulación, así como el constante empleo de

² Vizcalno Murray Francisco: "La Contaminación en México"; 3a. Reimpr., 1a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pag. 353.

plaguicidas y de otras sustancias fuertes que reaccionaban negativamente produciendo desequilibrios al medio ambiente, contaminando el aire, agua y la tierra cuyo resultado sería un daño fuertemente a la flora, a la fauna y lo más importante la salud humana.

Dicha iniciativa también hablaba de las repercusiones de carácter económico al producir deterioro en diversos bienes e interferencia con algunas actividades tales como el tránsito aéreo y terrestre.

En efecto, todos los habitantes del país en una forma u otra, como parte de sus funciones vitales, sociales y de trabajo son productores de diferentes tipos y cantidades de contaminantes, los que también se presentan por fenómenos naturales.³

Por último se plantea que debido a los problemas involucrados a la generación, evaluación y corrección de la contaminación ambiental son altamente complejos por lo que es necesario reglamentarlos por conducto del Legislativo, para controlarlo a través de distintas autoridades dentro de su esfera de competencia y contando con la colaboración de todos los sectores sociales.

1.2.2. ASPECTOS NORMADOS POR LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN.

El capítulo primero corresponde a disposiciones generales, atendiendo la finalidad de esta Ley se declara de interés Público la prevención, control, mejoramiento, conservación y restauración del Medio Ambiente para lograr condiciones óptimas de vida para la Nación; mediante la protección de la salud de la población, la de los recursos naturales, de la fauna y de la flora, en cuanto sea por causa de la contaminación pueden verse afectados como lo contempla la

³ "Iniciativa de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación"; H. Cámara de Diputados; Diario de Debates, México, Año 1, T. I., No. 14, de fecha 9 de Febrero de 1971. Pag. 3

intervención correspondiente de las distintas autoridades Federales y prevé la celebración de convenios con autoridades estatales al fin de facilitar la tarea de control a la contaminación ambiental.

Señala la necesidad que para la orientación a la niñez y del pueblo se establezcan programas educativos que concreticen a todos del grave problema de la contaminación.

Para mayor claridad, se exponen cuáles son los contaminantes que en forma más directa modifican las características naturales del medio Ambiente y también se expresa lo que debe entenderse por contaminante y por contaminación.

Por lo que respecta al Capítulo II se refiere a la contaminación del aire por las posibles fuentes productoras de contaminantes de este medio físico y se indican las normas generales que deben de observarse para evitar el incremento en la contaminación a la atmósfera.

El Capítulo III nos habla de las prohibiciones y prevenciones que deben de observarse respecto de las aguas nocivas que se arrojen en las redes colectoras, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos de agua. Se indica la intervención que debe de tener la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos y la de Salubridad y Asistencia en el caso de infracción por este concepto a la Ley.

Lo referente a la necesidad de evitar la contaminación en el suelo lo trata el capítulo IV debido a la importancia por que es el medio natural con el que más convive el hombre.

Por lo que somete a las descargas o depósitos de diversas materias sobre el suelo a hacerse con técnicas aprobadas por las autoridades competentes.

Los plaguicidas, fertilizantes u otras sustancias por lo complejo de su composición química también se limita su uso remitiéndose al caso del que se trate. Estima que los residuos sólidos (basura), forman considerables volúmenes en las poblaciones y que dichos residuos presentan cambios químicos y físicos, se disponía que las personas que los manejaran se habrían de sujetar a los reglamentos que existían para tal efecto.

Por último en el capítulo V se alude a las sanciones para toda violación a la presente Ley y sus reglamentos y también se le brinda al infractor su defensa.

1.2.3 NECESIDAD DE REGULAR LAS EMISIONES ATMOSFÉRICAS Y LAS AGUAS RESIDUALES.

En los últimos años el problema de la contaminación se había asentado de manera importante especialmente en las zonas urbanas e industriales, provocando varios tipos de enfermedades, degradaciones en los bienes y disminución de la calidad de vida en los habitantes. En efecto los seres han venido modificando, dañando y poniendo en peligro el equilibrio dinámico de la atmósfera. Todo esto se hacía más evidente con la Revolución Industrial, en especial desde la producción masiva de vehículos de combustión interna.

En esencia el asunto se tornaba como lo comenta el maestro Vizcaino Murray: "El hombre comenzó a ser tan experto en tecnología como inexperto en responsabilidad social".⁴

Varios estudios se refirieron a la interacción de los fenómenos meteorológicos, y a los efectos de la contaminación en los animales domésticos y en las plantas, de tal suerte que la importancia de los resultados que se obtuvieron para motivar el inicio a las políticas de prevención y control de la contaminación, con sistemas de alerta,

⁴ F. Vizcaino Murray: Op. Cit., Pag. 111

procedimientos técnicos de monitoreo, investigaciones metódicas y los más importante adecuar reglamentaciones para frenar la contaminación atmosférica.

A escala mundial la contaminación la compara el maestro Vizcaino Murray con un músculo que trabaja eliminando toxinas y otros desechos producidos por la combustión; si el esfuerzo de trabajo es grande y prolongado la eliminación de los desechos no se efectúa con la rapidez necesaria y la acumulación de toxinas origina la tetanización y la muerte.⁵

Tristemente, como se evidencia, no hemos querido ver señal que indique que la contaminación es un estado de peligrosidad que causa un daño irreversible, para evitar esto los seres humanos debemos de concientizarnos en conservar y guardar el equilibrio que es preciso mantener entre el progreso tecnológico y el deterioro de los recursos, para llegar a lo anterior fue necesario que el Estado actuara en protección al interés público reglamentando las emisiones de contaminantes que se sueltan a la atmósfera.

La gran importancia de controlar la contaminación de las aguas, al ser uno de los más preciados recursos indispensables para todos los seres vivos, por formar parte de la materia viva y su importante vínculo con todas las actividades humanas, resulta al igual que el aire un don de la naturaleza que debe de ser protegido.

Los usos que se le han dado al agua son muchos, como medio de transporte, como base de alimentos, riego, para aseo, para la industria, para la generación de energía etc. Por lo que para utilizar el agua es preciso que tenga cierta calidad aceptable.

"Desafortunadamente, el hombre ha abusado de las aguas del planeta utilizándolas como vehículo de sus desechos, en forma tal que

⁵ Ibid., Pag. 120.

sus actividades, particularmente durante los últimos tiempos han ido degradando paulatinamente el Medio Ambiente acuático".⁶

Uno de los focos principales de contaminación de las aguas son las grandes ciudades, a causa de la extremada concentración de personas que generan en conjunto las llamadas aguas negras. resultado de la mezcla de agua limpia con materiales de desecho de los cuales algunos no son biodegradables y cuyo destino final son los depósitos marinos.

Estas grandes ciudades cuentan también con una gran cantidad de industrias que vierten a las aguas gran porción de sustancias que contaminan el agua y esto se empeora cuando se unen a las aguas negras y aumentan la polución del agua, misma que viaja por el desagüe y constituye un hecho decisivo en el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y en la calidad de las aguas, mismas que al llegar a las aguas continentales pueden alterar las características químicas, físicas y biológicas de los cuerpos receptores.

Existen contaminantes que entrañan un grave peligro para las personas que pudieran consumir esas aguas o productos inclusive hasta podría causarles la muerte.

Ante la necesidad de regular las descargas de aguas residuales, la Ley señalaba en su capítulo II de la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas en donde prohibía tanto arrojar las aguas residuales contaminantes por parte de los particulares como de las empresas.

Los parámetros para prevenir y controlar esta contaminación se establecían en el Reglamento para la Prevención y Control de la

⁶

F. Vizcaino Murray: Op. Cit., Pag. 77

Contaminación de Aguas, mismo que más adelante a detalle explicaremos.

En efecto, como dice el maestro Astudillo "tratándose de la ciudad de México considerada como la más grande a nivel mundial y dada la magnitud de los problemas que aquí se presentan, el objetivo primordial que debe perseguirse es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto habrá de traducirse en propósitos tales como: Promover acciones de ordenamiento ecológico del territorio; implantar una política de uso eficiente del agua; abatir niveles de contaminación de aire, reestructurar servicios de transporte; así como fortalecer la participación corresponsales de la sociedad en las acciones que al efecto se comprendan".⁷

1.2.4. LOS REGLAMENTOS DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN.

1.2.4.1. REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA ORIGINADA POR LA EMISIÓN DE HUMOS Y POLVOS.

El objetivo de la creación del presente Reglamento fue regular las distintas formas de contaminación que pueden producir las materias o sustancias que afectan a la atmósfera cuyo fundamento lo encontramos en el capítulo II de la Ley General para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Para la elaboración del Reglamento, se designó una comisión Jurídica para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, quedando integrada por varias dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y organizaciones del sector privado, incluyendo también al Procurador General de la República quien fungía como Presidente en su carácter de Consejero Jurídico de la Nación,

⁷

"La Importancia del Derecho Ecológico": UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM., Publicación Bimestral Julio-Diciembre, 1990, Tomo XL, Nums. 172, 173 y 174, Pag. 49

iniciando sus trabajos el 10 de julio de 1971 y entrando en vigor el Reglamento mencionado el 17 de noviembre de ese mismo año y abrogándose el 25 de noviembre de 1988, con la publicación del Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

En el artículo 4 del citado Reglamento se prevían incentivos fiscales el cual dice a la letra:

Artículo 4- El Ejecutivo Federal dictará o promoverá ante el Congreso de la Unión en su caso, medidas fiscales convenientes para facilitar a las industrias establecidas, a las que en el futuro se establezcan y a las que decidan desplazarse a nuevas zonas industriales la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamento que tengan por objeto el evitar, controlar o abatir la contaminación causada por la emisión de humos y polvos a que se refiere este reglamento así como para promover la creación de zonas industriales en la República. ⁸

Con la anterior medida se pretendía motivar a las industrias a obtener equipo anticontaminante para contribuir al cumplimiento de la Ley.

También en este Reglamento se requería a la industria ya establecida o nueva para que contara con una licencia de funcionamiento y para ello debía solicitarla a la Secretaría de Salud y Asistencia.

En lo referente a las emisiones de humos y polvos se les indicaba la obligación a las industrias para evaluar las emisiones de estos desechos, de acuerdo a un instructivo creado por la Secretaría de

⁸

"Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos": Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1971, México, Pag. 2

Salubridad y Asistencia en donde se les indicaban los límites máximos permisibles.

Por último el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, en sus últimos capítulos contempla los procedimientos para la imposición de sanciones y el medio de impugnación contra las infracciones a este reglamento.

1.2.4.2. REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA.

El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua, versa sobre diversas disposiciones tendientes a prevenir cualquier contaminación de las aguas así como el destino y uso que se les debe dar.

En dicho Reglamento se prevía la obligación que tenían las industrias responsables de las descargas de aguas residuales en el alcantarillado de las poblaciones a que debían ajustarse, en un plazo de tres años, contados a partir de la fecha de su registro, a la tabla de mínimos tolerables o optar por cubrir las cuotas, que como derechos fijen las autoridades para contribuir con el costo de operación de tratamientos de aguas, en los casos de descargas al alcantarillado de las poblaciones.⁹

Asimismo, cuando se requirieran obras o instalaciones para tratamientos de aguas se debía presentar un informe preliminar de ingeniería ante la autoridad y cumplir con el programa de reglamentaciones para controlar la contaminación.

Al igual que en el Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y

⁹ F. Vizcalno Murray: Op. Cit., Pág. 364

polvos, contempla la obligación por parte de los responsables de descargas de aguas residuales a determinar los valores máximos permisibles de sustancias tóxicas en los cuerpos receptores incluyendo plaguicidas y radioactividad.

Este Reglamento que se encuentra vigente, fue con el tiempo sufriendo reformas en las que se incluyeron regulaciones a las descargas residuales a las aguas costeras y se delego a la Subsecretaría de Recursos Hidráulicas en favor del Subsecretario de Planeación de esa H. Secretaría la facultad para resolver el Recurso de Inconformidad promovido contra las infracciones del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, hasta que finalmente fue abrogado.

1.2.4.3. REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL ORIGINADA POR RUIDO

El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental provocada por Ruido, tiene por objeto prevenir y controlar los ruidos y sonidos que se produzcan en los establecimientos industriales y comerciales, en los centros de diversión, en los terrenos privados u oficiales y en la vía pública que puedan alterar la salud o la tranquilidad de los habitantes. Su aplicación estaba a cargo del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio hoy SECOFI.

Dicho Reglamento fue abrogado el 6 de diciembre de 1982 con la publicación del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la emisión del ruido que hasta la fecha se encuentra vigente.

Asimismo, se establecían los niveles de emisiones de ruidos para fuentes fijas, pudiendo la autoridad competente en los casos

extraordinarios, fijar previamente a solicitud del responsable los límites máximos que sustituirían a los establecidos generalmente, de acuerdo con el riesgo a la salud, repercusiones económicas y sociales, las posibilidades tecnológicas de control y las características y grado de desarrollo de la zona presuntamente afectada, se establecen como límites permisibles de ruido en decibeles, los siguientes:

Artículo 15. Para los efectos de prevenir y controlar la contaminación ambiental por ruidos se establece como nivel máximo permitido para la emisión de este contaminante proveniente de fuentes fijas el valor de 68db (a) entre las seis y las veintidós horas del día y de 65db (a) entre las veintidós y las seis horas. ¹⁰

Respecto a las fuentes móviles se establecían los niveles máximos, según el peso vehicular y el año del modelo, previniéndose la reducción de emisión de ruido hasta 1979, de lo cual se responsabilizaba a los fabricantes y distribuidores de vehículos a que las nuevas unidades tengan los dispositivos adecuados, aprobados por las autoridades y que no rebasen estos límites.

En efecto, a los fabricantes se les obligaba que para la construcción de sus instalaciones no producirían ruidos que trasciendan a los previos colindantes o la vía pública y por lo que respecta a zonas industriales y comerciales se deben apegar estrictamente al reglamento en lo relativo a su plano regulador.

Asimismo, se determinaba la obligación a aplicar normas técnicas de arquitectura e ingeniería para los aeropuertos, instalaciones ferroviarias, aeródromos y helipuertos, tratándose del transporte la

¹⁰ " Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por Ruido": Diario Oficial de la Federación del 2 de enero, México, 1976 Pag. 56

autoridades dictaran horas y límites de velocidad para evitar la contaminación con ruidos en las grandes ciudades.

En su último capítulo este ordenamiento contemplaba las medidas relativas a la orientación y educación, vigilancia e verificación de sus disposiciones y de las sanciones por infracción a las normas, y también del procedimiento para aplicar las sanciones y promover el recurso administrativo procedente.

1.2.5 LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DE APLICAR LA LEY

1.2.5.1. EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL.

El Consejo de Salubridad General, como lo establece el artículo 73 Constitucional en su fracción XVI, es un órgano que depende directamente del Presidente de la República.

Asimismo, este Consejo fungió como una de las primeras autoridades administrativas encargadas de prevenir y controlar la contaminación ambiental, ya que cuando se tomó conciencia en nuestro país al respecto del entorno ambiental, se consideraba a la contaminación del ambiente como una actividad ligada a la salud y sanidad de los mexicanos.

Sufriendo después múltiples cambios la Administración Pública Federal como veremos van naciendo autoridades administrativas que absorbieron estas funciones con mejores resultados en el desempeño de esta la prevención de la contaminación ambiental: a la fecha sigue existiendo este organismo y sus funciones se resumen en la consultoría y apoyo a los planes de salud que el Poder Ejecutivo elabore.

Artículo 15.- El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende del Presidente de la República en los términos del artículo 73, Fracción XVI, base primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. esta integrado por un Presidente que será el Secretario de Salud, un Secretario y trece vocales, dos de los cuales serán los Presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la academia Mexicana de cirugía y los vocales que su propio reglamento determine, los miembros del consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionistas especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.¹¹

El Presidente del Consejo de Salubridad General tenía dentro de sus atribuciones más importantes, las de convocar y presidir tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias, firmar documentos y las actas de las sesiones conjuntamente con el Secretario, enviar las iniciativas de ley y demás disposiciones aprobadas por el consejo al Ejecutivo Federal para su promulgación y solicitar asesorías de funcionarios técnicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia así como promover la aplicación de las medidas que le corresponden dictar al consejo y demás funciones connotadas en la Ley.

Por su parte el Secretario del Consejo debería vigilar el buen funcionamiento de los aspectos administrativos del Consejo, formular la orden del día para la sesión, sustituir al Presidente cuando falte y firmar a nombre del Presidente cuando el Consejo lo apruebe y demás funciones que le atribuya la ley.

Finalmente las atribuciones de los vocales son participar en las discusiones y decisiones que tome el Consejo y desempeñar las

¹¹"Ley General de Salud": 10ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, Pag. 6

comisiones que le asigna este mismo. Uno de los vocales tenía que ser el Presidente de la Academia Nacional de Medicina.

Esta dependencia del Gobierno Federal, fue muy deficiente en su cumplimiento con la prevención y control de la contaminación, porque entre otras causa; no se contaba con conocimiento sobre la materia ambiental, ni tampoco este organismo tenía una estructura adecuada.

1.2.5.2. LA SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia fue creada por decreto el 15 de octubre de 1943. Comprendía dos ramas que eran: La de Salubridad y la de Asistencia, que tenía, respectivamente.¹²

La Secretaría de Salubridad y Asistencia nace de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública, con la modificación de la ley orgánica de la Administración Pública General en 1943.

Los antecedentes del Departamento de Salubridad Pública son muy remotos y vienen desde la época colonial, cuando el promedicado se encargaba de esta función hasta la creación del Departamento de Salubridad Pública que termina por fusionarse con la Secretaría de Asistencia Pública.

En cuanto a la Secretaría de Asistencia Pública, sus antecedentes provienen; el 28 de febrero de 1861 con la Dirección General del Fondo de Beneficencia, que manejaba los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia del gobierno.

¹² Acosta Romero Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo": 11a. Ed., Editorial Porrúa, México, D.F., 1993, Pag. 207.

Una larga trayectoria histórica se recorrió hasta elevarse a Secretaría de Asistencia Pública el 31 de diciembre de 1937.

Las principales funciones de la Secretaría de Salubridad y asistencia hoy Secretaría de Salud no han variado muchos pero si en lo que refiere al entorno ecológico, sobre el cual ya no tiene competencia.

Así, las funciones más importantes de esta Secretaría son: Conducir la Política Nacional en materia de Asistencia Social, servicios médicos y salubridad general.

Organizar, dirigir, administrar y vigilar tanto las Instituciones de Beneficencia Pública como los Servicios sanitarios generales de toda la República.

Ejercer el control higiénico sobre la preparación, suministro, exportación, importación y circulación de los comestibles y bebidas.

1.2.5.3. LA SUBSECRETARÍA DE MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE.

Por acuerdo del C. Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez el 14 de enero de 1972, se creo en la Secretaría de Salubridad y Asistencia la subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y deja de existir, cuando se crea la SEDUE, misma que absorbe todas las funciones de esta Subsecretaría.

La función de esta subsecretaría consistía en señalar la política del ambiente, congruente con nuestro desarrollo económico y social, para la cuál se le otorgaron facultades para planear y ejecutar las acciones necesarias para prevenir, controlar y abatir la contaminación ambiental y sobre todo, para establecer programas de prevención del deterioro del ambiente en general.¹³

¹³ F. Vizcaino Murray: Op. Cit., Pag. 356

Asimismo, otras de sus facultades eran la de coordinar sus actividades con otros organismos públicos y privados para lograr sus fines, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes contra la contaminación ambiental y elaborar las normas generales para hacer aplicable la Ley y sus reglamentos.

Por último señalaba también como autoridades competentes, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia a:

La Secretaría de Recursos Hidráulicos en materia de aguas.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de suelos.

La Secretaría de Industria y Comercio en materia de contaminación por actividades industriales o comerciales.

Los demás funcionarios y empleados dependientes del Ejecutivo Federal de los ejecutivos de los Estados y de los ayuntamientos eran autoridades auxiliares.

1.2.6 EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONES.

El primer aspecto importante contemplado en la Ley era la inclusión de la facultad a toda persona para que denunciara ante la autoridad competente cualquier hecho que en términos legales contaminara, esto es, la Ley concedía "Acción Popular".

El Procedimiento de Verificación y vigilancia se realizaba por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por medio de la Subsecretaría de Medio Ambiente, autoridades encargadas de vigilar el

cumplimiento de la ley por parte de los responsables de las fuentes contaminantes.

Así, los inspectores serían los encargados de representar a la autoridad en la verificación, estos debían poseer conocimientos sobre la materia para la evaluación de la emisión de contaminantes y así poder realizar las visitas de verificación a las presuntas empresas contaminadoras.

Este proceso se inicia con el emplazamiento de la visita de verificación al presunto infractor de la ley, al que se le notificaba personalmente mediante oficio, el día y la hora en que se le practicaría la verificación o sería visitado.

En el momento de la visita se debían identificar los inspectores debidamente para permitirseles el acceso, al iniciar la verificación se solicitaba la presencia de dos testigos y a falta de estos el inspector los designaba.

Durante la práctica de la visita de verificación, el inspector asentaba en una Acta las deficiencias que observaba en los aditamentos o las causas por las que estimaba que no se estaban aplicando medidas técnicas adecuadas. Al final de la visita le entregaba copia del Acta al presunto infractor y más tarde en un lapso no mayor a 24 horas le debía entregar el original a la autoridad.

Una vez turnada el Acta de Verificación, la autoridad procedía a calificarla y posteriormente notificaba el resultado al interesado personalmente o por correo certificado.

En el caso de que existiera infracción a la Ley el procedimiento para imposición de sanción administrativa determinaba un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha en que se notificaba la

infracción para que el sancionado opusiera defensa por escrito, rindiendo pruebas y alegara a lo que su derecho conviniera.

Por su parte la autoridad en un plazo no mayor al anteriormente expuesto dictara resolución fundada y motivada contado a partir del vencimiento del plazo concedido.

En el caso que dicha resolución lesione los intereses del particular la Ley prevé un medio de defensa en la siguiente disposición:

Artículo 32 .- Las resoluciones que se dicten de conformidad con los artículos 29 y 30, podrán ser recurridas, por escrito, dentro del termino de quince idas hábiles ante el titular de la dependencia que sancione la infracción. ¹⁴

Este Medio de defensa se denominaba Recurso de Inconformidad y debía de ser resuelto por la autoridad ante la cual se promovía.

1.3. LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

La Ley Federal de Protección al ambiente tuvo su origen en una iniciativa formulada por el Lic. José López Portillo, Presidente de la República Mexicana, durante el período Ordinario de Sesiones de 1981, de la Legislatura del Congreso de la Unión, siendo aprobada en ese mismo período y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1982 y entrando en vigor un mes después de dicha publicación.

Con la creación de esta nueva Ley, se sustituyó a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de la que tomo como apoyo y mantenimiento su estructura básica, misma

¹⁴ "La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación": Diario Oficial de la Federación del 23 de Marzo México, 1971, Pag. 10

que fue abrogada junto con todas las disposiciones existentes que se opusieran a este nuevo ordenamiento.

En el contenido se contemplaban ampliamente todos los ámbitos en que la contaminación pudiera estar presente y causar daños, así como preservar al medio ambiente en su pureza sin objeto de combatir y controlar en su momento las agresiones de que es creciente objeto.

La Ley Federal de Protección al ambiente sufrió más tarde varias reformas y adiciones que estuvieron dirigidas, fundamentalmente, a sustituir en el texto de la ley lo que se refería a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia como autoridad competente en la materia y le confiriera la competencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

1.3.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La iniciativa de la Ley de Protección al Ambiente fue enviada al Congreso de la Unión el 28 de octubre de 1981 por el Lic. José López Portillo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta iniciativa se comienza por reconocer que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental fue un primer intento por crear un instrumento jurídico destinado a regular los problemas alta mente complejos y de alcance económico y social, involucrados en la generación, evaluación, prevención y control de la contaminación, misma que fue considerada como una grave amenaza para la salud y degradación de los sistemas ecológicos.

Siendo los preceptos decretados en la Ley Federal para Controlar y Prevenir la Contaminación Ambiental al satisfacer en tiempo

y espacio para los fines que fue concebida para una eficaz protección a los recursos naturales; todo esto indujo al espíritu del legislador al aprobar esta nueva Ley debido al éxito que con anterioridad había tenido durante varios años comprobado por valiosas experiencias y resultados firmes.

Por lo anterior, para la creación de la Ley Federal de Protección al Ambiente se tomó como apoyo la estructura básica del primer ordenamiento jurídico en materia ecológica, ampliándose su contenido a efecto de abarcar todos los ámbitos en que la contaminación pudiera estar presente causando daños y sobre todo en preservar al medio ambiente y sin perjuicio de combatir y controlar, en su momento las agresiones de que es creciente objeto.

El propósito de la modificación en el Título de la Ley fue para hacer más sencillo y accesible, además de que con la denominación propuesta se define ampliamente su ámbito de acción, abarcando todos los elementos que confirman su estructura.¹⁵

En la Ley Federal de Protección al Ambiente se consideran las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se establecía la coordinación y competencia de diversas dependencias del Gobierno Federal, que tenían atribuciones concurrentes en el área de saneamiento ambiental, con lo que se pretende facilitar su aplicación y cumplimiento en el territorio Nacional para proteger la salud Humana y el mejor uso y disfrute de los recursos naturales.

¹⁵ "Iniciativa de la Ley federal de Protección al Ambiente": H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, Año III, T. III, No. 23, de fecha 3 de noviembre de 1981, Pag. 7

1.3.2 ACTIVIDADES REGLAMENTADAS POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

El primer capítulo trataba de disposiciones generales a diferencia de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, Asimismo, se aumentan las definiciones de conceptos empleados. En la texto de la Ley principalmente se amplía la connotación de contaminante, así como su acción no solo en el agua, el suelo y el aire, sino también sobre alimentos y bebidas, considerados como parte substancial del medio ambiente.

Se establecía la competencia en materia ambiental, en su área y en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y a otras dependencias que se crearon como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Departamento de Pesca y otras que modificaron y ampliaron su denominación y atribuciones.

Por otro lado se facultaba al Ejecutivo Federal para que dictara toda clase de disposiciones en esta materia como: en explotación, exploración, producción, transporte, composición, almacenamiento y uso de minerales, sustancias químicas y energéticas, así como sobre metales pesados y sustancias tóxicas.

En el capítulo segundo se establecía a la Protección Atmosférica, se generaliza la prohibición de la emisión de contaminantes que alteren a la atmósfera ya sean polvos, vapores, humos, gases, materiales radio activos de los cuales se debe guardar control sobre su emisión.

En los capítulos tercero y cuarto de la Protección de Aguas y del Medio Marino, se conservaron las regulaciones para las descargas de aguas residuales, provenientes de usos públicos, domésticos o industriales a las redes colectoras, cuencas, vasos y demás depósitos y

concurrentes, o su infiltración, también se amplió en otras áreas para la salud humana, como eran:

Los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, cuyos sistemas de captación, conducción y distribución a las comunidades rurales, se prevenían contando con plantas de tratamientos para la potabilización que deberá estar bajo la estrecha vigilancia de la Secretaría de Salud y Asistencia.

Otras disposiciones que se incluían en estos capítulos eran las relativas a la protección del medio marino que incluía al subsuelo tanto del mar territorial como de las aguas marinas interiores, otorgando la facultad de vigilar e intervenir a la Secretaría de Salud y Asistencia y a la Secretaría de Marina, de Comunicaciones y Transportes y al Departamento de Pesca en Coordinación con la primera Secretaría mencionada.

Asimismo, se le otorgaban atribuciones a la Secretaría de Salud y Asistencia para dictar y aplicar las medidas sanitarias correctivas en todos los casos que la contaminación de las aguas ponga en peligro la Salud Pública, esta facultad se justifica por considerar que esta acción no admite dilación ni demora.

Otra facultad conferida a la Secretaría anteriormente mencionada, consistía en la intervención directa en la aplicación de la Ley en materia de contaminación de aguas, y control de desechos sólidos para evitar la contaminación ambiental en razón de que la expedirse la nueva ley no existía la Subsecretaría del mejoramiento del ambiente.

Esta adición estaba acorde con la legislación creada y permitía una acción más eficaz de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en materia de contaminación de aguas y suelos.

En el capítulo quinto de la protección de los suelos se refería a los desechos que se filtran en los suelos ya sean sólidos, líquidos o gaseosos, además regula la descarga o depósito y maniobra de estos contaminantes, los cuales se rigen de acuerdo con las normas técnicas ecológicas relativas a la recolección y disposición final de los desechos contaminantes.

También era la Secretaría de Salubridad y Asistencia la autoridad competente para vigilar y aprobar los proyectos de obra pública para fines industriales, agropecuarios y otros, para evitar que se provoque la contaminación, erosión, degradación o destrucción en el suelo.

El capítulo seis de la contaminación por energía térmica y ruidos, así como vibraciones; este articulado permitía controlar y fijar límites máximos permisibles, así como vigilar su cumplimiento en estos contaminantes.

El capítulo séptimo de la protección de los alimentos y bebidas por efectos del ambiente, se refería específicamente a la contaminación en alimentos y bebidas, así como la producida por los mismos, además de considerar este aspecto en sus disposiciones generales, condenado prácticas impropias o descuidos en la adición de sustancias extrañas como las químicas, residuos de metales pesados y otros que alteren su calidad sanitaria.

Se facultó al Ejecutivo Federal para dictar y vigilar el cumplimiento de las normas, realizar estudios e investigaciones para dar orientación pública con el fin de que alimentos y bebidas se lleve con estricto control para evitar que contamine al ambiente o a la salud humana en nuestro país.

Lo anterior se había convertido en una preocupación mundial debido a los altos índices en la tasa de mortalidad que ha causado el

problema relacionado con los alimentos contaminados y que repercuten en el deterioro económico social de la población.

El capítulo octavo de la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes, se catalogaban las fuentes de las radiaciones ionizantes, cuya regulación fue importante debido a que si no se aplica adecuadamente, podía provocar daños eminentes al medio ambiente, con perspectivas de mayores riesgos ya que aun se podía prevenir un mayor empleo de este en su futuro. Por eso fue tarea fundamental, el control de su uso y aplicación para evitar consecuencias fatales en la degradación de los ecosistemas y deterioro de la salud.

Las emisiones de energía radiante se han incrementado así en radiaciones ionizantes, se palpa un aumento en la aplicación industrial, y científica del radio, uranio y plutonio, que en algunos casos llegan a causar serios problemas de contaminación inclusive se extiende a través de las corrientes de agua y aire. Estos preceptos ya no se encuentran regulados en la Ley actual.

El capítulo noveno de La Verificación y Vigilancia, contemplaba la facultad que tenía la Secretaría de Salubridad y Asistencia para verificar mediante verificaciones el exacto cumplimiento de los preceptos de Ley.

En el capítulo décimo de las Medidas de Seguridad y Sanciones, se establecía la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para que en caso de incumplimiento de la Ley, se aplique al infractor de ésta ya sea las medidas de seguridad o la sanción prevista en la Ley.

Asimismo, se establecía como medida de seguridad el decomiso y la clausura total o parcial, temporal o definitiva de la industria o fuentes donde se origine la contaminación en la inteligencia de que cuando exista peligro inminente para la salud pública, se faculta

a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para ordenar de inmediato, la aplicación preventiva de medidas de seguridad, con objeto de proteger las condiciones ambientales y la salud humana.

En lo referente a sanciones de carácter pecuniario, con el paso del tiempo se volvieron demasiado bajas en cuantía y tomando en cuenta que los dueños de las fuentes que contaminaban tenía un gran potencial económico, es por lo que se fijaban los montos de la multa de acuerdo con un margen proporcionado por el día del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, con el fin de actualizar las cantidades en proporción a los salarios generales.

Por último se preveía la posibilidad de decretar el arresto hasta por 36 horas, en calidad de pena corporal aplicable a infracciones graves, se impone la fuerza pública y a las autoridades judiciales en auxilio de las autoridades administrativas en el puntual cumplimiento y observancia de un ordenamiento de la Constitución, cuyas disposiciones destinadas a preservar la vida y la salud de las personas, de sus bienes y de los de la nación, tienen profundo contenido humano y un eminente interés social y carácter público.

Los capítulos décimo primero y décimo segundo del Recurso de Inconformidad y de la Acción Popular eran nuevos; y ampliaron considerablemente la regulación de estas materias en la creación de esta Ley establece también en el Recurso de Inconformidad el procedimiento a seguir para la interposición y mantenimiento en favor de los interesados la garantía de audiencia para el caso de la imposición de sanciones administrativas y también se fija un procedimiento a seguir en la acción popular.

El capítulo décimo tercero de los delitos; se tipificaban algunos delitos que por su trascendencia deben de contenerse en la legislación ambiental, se establece competencia para proteger el ambiente y abatir

la contaminación, establecer penas para sancionara a los infractores de tales disposiciones.

1.3.3 REPLANTAMIENTO DE LA NECESIDAD DE PROCURAR "UN MEDIO AMBIENTE SANO".

La permanente degradación del medio ambiente constituyó, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la humanidad viene planteando en esta segunda mitad del siglo. ¹⁶

La intensiva explotación de los recursos naturales, el desarrollo de tecnología, la industrialización y el creciente proceso de urbanización de las grandes áreas territoriales son fenómenos incontrolados que han llegado a amenazar en determinadas regiones, la capacidad, crecimiento y regeneración de la naturaleza. Que al no ser adecuadamente plantificado han provocado perturbaciones irreversibles del equilibrio ecológico ambiental general.

La defensa de nuestros recursos naturales, la contaminación de la calidad de las aguas continentales y marítimas, la erosión, contaminación y depredación de los suelos.

También la falta de protección de la fauna y flora, la tala de bosques y los procesos industriales o urbanos no planeados que impiden adecuados sistemas de eliminación y tratamiento de los residuos.

Asimismo, la defensa de las áreas verdes y espacios libres; la reinstalación de la industria fuera de las zonas de vivienda.

Por último la gestión de tráfico, la acumulación de basura, la restauración y mejora de zonas de interés natural y artístico.

¹⁶ "Dictamen de la Ley Federal de Protección al Ambiente": H. Cámara de Diputados: Diario de Debates; México, Año III, T.III, No. 37, de fecha 11 de diciembre de 1981, Pag. 128

Todos los aspectos anteriores son importantes mismos que motivaron a crear esfuerzos de responsabilidad tanto por parte del gobierno como de la sociedad, para concientizarse de la necesidad de procurar un ambiente sano.

La cuestión no era prevenir o eliminar por completo la degradación ambiental sino como reducirla al mínimo o por lo menos mantenerla en un nivel que fuera congruente con los objetivos de la sociedad.¹⁷

La Ley Federal de Protección al Ambiente profundizo en más aspectos que la Ley que le antecede, ampliando sus horizontes, específicamente dándole toda la fuerza punitiva de una regulación que permitió, el prevalecimiento del interés público y social en la procuración de un ambiente limpio y sano.

1.3.4 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE APLICAR LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,

Inicia sus funciones el 1° de Diciembre de 1982, surgiendo como resultado de la preocupación social, por la búsqueda de un sistema administrativo en la gestión ambiental y fue una de las primeras medidas de la administración entrante al Poder Ejecutivo.

Los antecedentes de esta Secretaría se dan de la siguiente forma; La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1928, creo la Secretaría de Obras Públicas, ese nombre lo conservo hasta el 29 de diciembre de 1976, en que entro en vigor la

¹⁷ Panayotov Teodore: "Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo": 1a. Ed., Ediciones Garnika, México, 1994, Pag. 70

Ley orgánica de la Administración Pública Federal, le asignó el nombre de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública. Por reformas publicadas en el Diario oficial de la federación de 29 de diciembre de 1982, se amplió la competencia de esta Secretaría, cambiando su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.¹⁸

Así, debido a la urgente atención a problemas cuya coordinación se volvía cada vez más necesaria, por primera vez en la historia de México se logro una visión de conjunto en torno al problema ambiental que insidia sobre la supervivencia del hombre, procediendo a atenderlos a través de una sola estructura administrativa fundamentándose en el Derecho Ambiental.

La SEDUE conservó las atribuciones de la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, en lo que se refería a los temas de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, los bienes nacionales y la vivienda.

La Secretaría de Salud y Asistencia Publica le cedió la atribución de formular y conducir la política de saneamiento ambiental, aunque debía hacerlo en coordinación con dicha Secretaría, lo que implicó que la SEDUE tomara a su cargo la protección del ambiente.

También absorbió de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas las atribuciones en materia de flor y fauna terrestre, así como en materia específicamente forestal.

Por último, a la SEDUE se la asignaron los cometidos inéditos en la Organización de la Administración Publica Federal lo relativo a la protección de los ecosistemas naturales y áreas naturales, la propiedad de la nación Mexicana.

¹⁸ M. Acosta Romero, Op. Cit., Pag. 180

1.3.5 PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONES.

El procedimiento de verificación y vigilancia, encuentra su fundamento en el artículo 52 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, que expresa lo siguiente:

Artículo 52.- El Ejecutivo Federal por conducto de las autoridades a las que se refiere el artículo 5o. de esta Ley, realizara la vigilancia e verificación que considere necesaria para el cumplimiento de la misma y de sus reglamentos.¹⁹

Al respecto, el personal autorizado debió tener acceso a los lugares o establecimientos objeto de dicha vigilancia e verificación.

Así las cosas, la autoridad a la que le delegaba el Ejecutivo Federal esta facultad era a la SEDUE, la cual en uso de sus atribuciones podría requerir de las personas físicas o morales toda información que condujera a la verificación del cumplimiento de las normas prescritas por esta ley y sus Reglamentos.

Así se presentaba el personal de la SEDUE y una vez identificado, realizaba la visita de verificación. Durante ésta se asentaban en un Acta el "dictamen del cumplimiento" por parte de la empresa de la normatividad ambiental en su proceso industrial, e indicaba las medidas necesarias para corregir las deficiencias que se hubieren encontrado. Notificándole esta acta una vez concluida la visita de verificación.

Cuando se clausuraba temporal o definitivamente, el personal autorizado de la SEDUE procedía a levantar un Acta detallada de la diligencia, siguiendo los lineamientos establecidos para la verificación.

¹⁹ "Ley Federal de Protección al Ambiente"; 3a Ed., Editada por la Sedue, México, 1986, Pag. 34

Las sanciones administrativas, es uno de los mecanismos correctivos más importantes de la Ley Federal de Protección al ambiente contenido en su artículo 56 el cual dice:

Artículo 56.- Las violaciones a los preceptos de esta ley y sus reglamentos constituye una acción y serán sancionadas por la Secretaría con una de las siguientes sanciones:

- I.- Multa por el equivalente de 5 a 10,000 idas de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de la infracción;
- II.- Clausura temporal o definitiva, parcial de las fuentes contaminantes;
- III.- Arresto por 36 horas.;
- IV.- Decomiso de objetos contaminantes.

Cuando la gravedad de la infracción lo amerite la Secretaría cancelara la concesión, permiso, licencia y en general, toda autorización otorgada para operar , funcionar o prestar sus servicios.

En el caso de residencia se podrán imponer hasta dos tantos del importe de la multa, y si la multa fuera grave, decretarse la clausura definitiva.²⁰

La Ley Federal de Protección al Ambiente era independiente de la aplicación de otras sanciones administrativas previstas en otros ordenamientos respecto de los mismos hechos.

1.3.5.1 GARANTÍA DE AUDIENCIA A LOS PARTICULARES

La garantía de audiencia consistía en que una vez que se turnaba el Acta de Verificación a la unidad administrativa correspondiente en la SEDUE, se citaba al interesado vía notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, en un plazo no

²⁰ "Ley Federal de Protección al Ambiente": 3a Ed., Editada por la Sedue, México, 1986, Pág. 35

menor a 5 idas hábiles y no mayor a 15 idas para que compareciera y manifestara a lo que su derecho conviniera.

En el caso de que el presunto infractor no se presentara a comparecer dentro del plazo anteriormente fijado se decretaba la rebeldía.

Asimismo, después de haber escuchado la autoridad, los argumentos del infractor o a su representante legal acreditado una vez que se hayan recibido y desahogado las pruebas, la autoridad dentro de los 30 idas hábiles siguientes dictaba la resolución.

Una vez dictada la resolución se tenía por concluido el Procedimiento de Verificación y Vigilancia.

1.3.5.2 MEDIO DE DEFENSA

El Recurso de Inconformidad era considerado el medio de defensa previsto por la Ley Federal de Protección al Ambiente para la impugnación de las resoluciones que lesionaban los intereses del particular. Se debía interponer el titular de la unidad administrativa de la SEDUE que hubiere emitido la resolución dentro del término de 15 idas hábiles siguientes a la notificación de la misma.

La formulación de este recurso implicaba la suspensión de la ejecución de la resolución hasta que no se revocara, confirmara o en su defecto modificara y el interés fiscal debía de ser garantizado mediante una póliza de fianza conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Los elementos del escrito de Recurso de Inconformidad así como los documentos que se deben de anexar a este son los siguientes:

Artículo 65.- En el escrito se precisara el nombre y domicilio de quien promueva la inconformidad, los agravios que le cause la resolución o acto impugnado y la mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto. Al recurso deberán acompañarse en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, si esta no se tiene ya acreditada ante las autoridades de la Secretaría así como las pruebas que se estimen pertinentes y el ofrecimiento de aquellas que deban desahogarse posteriormente.²¹

La autoridad habría de desahogar las pruebas ofrecidas en un periodo de tiempo dentro de los 30 días siguientes contados a partir de la fecha de su ofrecimiento. Una vez transcurrido este tiempo la autoridad que impuso la sanción o medida de seguridad, turnara el expediente con su opinión a la unidad administrativa de la SEDUE correspondiente, para que esta a su vez formulara un dictamen jurídico sobre lo actuado.

Este dictamen contenía la confirmación, modificación o revocación de la sanción o medida de seguridad según fuera el caso.

1.3.5.3 LA DENUNCIA POPULAR

La Ley Federal de Protección al Ambiente, contemplaba la acción popular como un mecanismo de denuncia ante la autoridad de todo hecho u omisión que produjera contaminación al ambiente.

Para el caso de que en el lugar donde se pretendía realizar la denuncia y no existía representante de las autoridades en la materia, la denuncia se debía hacer ante autoridades municipales, mismas que se encargarían de hacer llegar a la SEDUE .

²¹ Ibid., Pág. 35

Una vez recibida la denuncia el que la realizaba se debería identificar ante la autoridad, misma que tendría que escuchar la petición y tomara nota de los hechos.

Por consiguiente, la SEDUE ubicaba la existencia de la fuente contaminante, así como su localización para proceder a la visita de verificación e iniciar el procedimiento de verificación y vigilancia.

Después de dictar las medidas correspondientes a la fuente contaminante se realizaba por parte de la SEDUE un reconocimiento al contribuyente por su valiosa ayuda.

Los parámetros para prevenir y controlar esta contaminación se establecían en el reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas mismo que más adelante redundaremos como más detalle.

En efecto, como dice el maestro Astudillo "tratándose de la ciudad de México considerada como la más grande a nivel mundial y dada la magnitud de los problemas que aquí se presentan, el objetivo primordial que debe perseguirse es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto habrá de traducirse en propósitos tales como: Promover acciones de ordenamiento ecológico del territorio; implantar una política de uso eficiente del agua; abatir niveles de contaminación de aire, reestructurar servicios de transporte; así como fortalecer la participación corresponsable de la sociedad en las acciones que al efecto se comprendan".²²

²² "La Importancia del Derecho Ecológico": UNAM, Revista de la facultad de Derecho de la UNAM; México, Una publicación Bimestral Julio-Diciembre, 1990, Tomo XL, Nums. 172, 173 y 174. pág. 49.

CAPITULO II. ANALISIS JURIDICO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

2.1. LA INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La iniciativa de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se emite bajo la administración del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y se funda en una concepción integral del problema relativo al control y la Prevención de la Contaminación, así como en la decisión política de hacer el frente a este problema, mediante la unión de esfuerzos de gobierno y sociedad.

Con dicha iniciativa el poder Ejecutivo Federal promovió la interacción del gobierno y la sociedad con objeto de obtener un mejor diagnóstico del entorno ecológico, así como buscando soluciones de carácter técnico, para hacer de la Protección del Equilibrio Ecológico y al ambiente, principio y norma de la Política de desarrollo del país.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 27, 73 fracción XXIX G, que se realizaron para establecer un cambio consistente, en la política ambiental al elevar a rango constitucional la protección al ambiente y la preservación y reestructuración del equilibrio ecológico, trayendo como consecuencia la promulgación y publicación 10 de agosto de 1987 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y entrando en Vigor al día siguiente.

Por lo anterior, el legislador creó este ordenamiento contemplando la constante y rápida modernización económica y crecimiento de la población acelerada, reflejándose en la desmedida urbanización e industrialización que daría como resultado un impacto al ambiente.

En la nueva ley se adoptarían cambios estructurales que apoyarían a la modernización del país y, al mismo tiempo, se protegen los recursos naturales y el ambiente como parte del interés general de la Población.

Dichos cambios conjuntarían la protección del medio ambiente y los recursos naturales con el desarrollo del país, mediante la adaptación de tecnologías que preserven limpio el ambiente y que no obstaculicen el desarrollo de la modernización de México.

Todo lo anterior fue expresado en la iniciativa citada:

"La solución a estos problemas no esta, desde luego, en sacrificar el desarrollo, menos aun, en una situación como la que enfrenta el país, con tantas necesidades pendientes de alimentación, empleo y vivienda. La solución está en lograr un mejor equilibrio Ecológico prevenir los impactos adversos de las actividades económicas y aprovechar, en forma racional, los recursos naturales de que disponemos.²³ "

Como puede verse, con la iniciativa del nuevo ordenamiento, se intentó que este funcionara como un medio para atender los desequilibrios ecológicos, generados por la actividad del hombre, destacándose el interés del Estado por corregir los efectos negativos de la contaminación sobre la salud humana.

²³ "Iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente"; H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, Año III, Tomo I, num. 37,4 de Noviembre de 1987, Pag. 9.

Entre una de las limitantes que se pretendió superar con esta Ley, se ubica la consistente en establecer una mejor regulación para el aprovechamiento de los recursos naturales y para asegurar el equilibrio ecológico de los ecosistemas en el país.

Por otro lado, uno de los más comentados avances de la Ley consistió en la descentralización de funciones de las autoridades encargadas de aplicarla, a través de un sistema de competencias de los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Otro aspecto importante que se indica consiste en un diseño más especializado de los instrumentos generales para la ejecución de la Ley con los que tenían por objeto prevenir las situaciones ecológicamente nocivas.

Muchos son los avances que presenta esta Ley en su iniciativa, pero el que es más importante es el consistente en la participación social para combatir a la contaminación, porque como bien se argumenta en este documento el combate a la contaminación no es tarea tan sólo de los poderes públicos, sino que ella debe involucrar profundamente a la sociedad para que con su colaboración tenga éxito la política ecológica.

Como se ha visto, la iniciativa en estudio comprendió renglones y actividades que las leyes anteriores no incluyeron, haciéndose del nuevo proyecto de Ley un ordenamiento más moderno y más completo.

2.2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA REGULACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ACTIVIDADES REGLAMENTADAS POR LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La LGEEPA, esta estructurada en seis títulos, que son los siguientes:

El Título Primero establece las disposiciones generales y este a su vez se divide en cinco capítulos.

En el primer capítulo de las normas preliminares, se establece el carácter reglamentario de la presente Ley respecto de las disposiciones constitucionales en la materia, se precisa el objeto sus conceptos fundamentales.

En el capítulo segundo De la Concurrencia entre la Federación las Entidades Federativas y los Municipios, se define el sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno y se dispone la descentralización a las entidades federativas y los municipios de las facultades para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera.

El capítulo tercero de las Atribuciones de la Secretaría y Coordinación entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; se expresan las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la materia.

En los capítulos cuarto y quinto se definen los principios de la política ecológica, así como los medios para asegurar su cabal aplicación precisándose instrumentos específicos para su ejecución, y

se vinculan con otros instrumentos y decisiones de las estrategias de desarrollo que tienen un impacto considerable en el equilibrio ecológico.

El Título Segundo regula las áreas naturales protegidas y se integra por tres capítulos.

En el primer capítulo, dividido en dos secciones, se establecen los propósitos de las áreas naturales protegidas y el principio de la participación de las comunidades en su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia.

En el Segundo Capítulo del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, se prevé el manejo del sistema de las áreas naturales protegidas por parte de las autoridades competentes.

El tercer capítulo de la flora y fauna silvestre y acuática, se integra por los criterios ecológicos generales que deberán considerarse para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna y se indica que dichos criterios habrán de tomarse en cuenta en las principales actividades públicas y privadas que afectan esos elementos naturales.

El Título Tercero se refiere al Aprovechamiento Nacional de los Elementos Naturales, siguiendo el contenido de los conceptos que define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este Título se integran tres capítulos relativos al aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos, del suelo y sus recursos así como a los efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico.

En el capítulo primero se señalan los criterios ecológicos generales que deberán observarse para el aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos.

En el capítulo segundo del Aprovechamiento Racional del suelo y sus recursos, se detallan los criterios ecológicos generales que deberán observarse en esta materia y aquellas actividades en las que inciden, entre las que destacan los apoyos a las actividades agrícolas.

El Título Quinto tiene como propósito establecer una participación permanente de la sociedad en las acciones ecológicas y sólo cuenta con un capítulo.

En este Capítulo se define la gestión democrática de la política ecológica y con ello, la base para fortalecer crecientemente la corresponsabilidad social en la materia.

En el Título Sexto, de las Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones, se establece en siete capítulos, todo lo relativo a la verificación, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, imposición de sanciones, procedimientos, recurso administrativo y también se contempla la denuncia popular. Estos preceptos serán materia de análisis en la presente tesis y se expondrán ampliamente más adelante.

2.3 COMPETENCIA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.

México está constituido como una República Federal, compuesta por estados libres y soberanos. En la Federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su propio gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central.²⁴

De igual manera se encuentran distribuidas las facultades en materia ambiental entre la federación y los estados; sin embargo, aún

²⁴ Tena Ramírez Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano"; 21a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1985 pág. 113.

no se agota aquí esta división de facultades en esta materia dentro del país, pues los municipios también cuentan con algunas de estas atribuciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita el ámbito de las jurisdicciones entre los estados y la federación.

Esta delimitación de competencias se encuentra enunciada en el artículo 124 Constitucional, el cual a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 124: Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."²⁵

De lo anterior podemos deducir que las facultades correspondientes a los estados son las que no están reservadas a la federación. Sin embargo, cabe hacerse el cuestionamiento de que siempre que la Constitución concede una gran cantidad de facultades a la Federación, la competencia de los estados y municipios en la materia ambiental aún se encuentra muy limitada.

En materia ambiental hasta 1987 las facultades concedidas a la Federación eran tan amplias que casi los estados no tenían dichas atribuciones, aunque la Constitución todavía no contenía una norma concreta que globalizara la función de la protección al medio ambiente.

Además, cabe recordar que el artículo 73 Constitucional facultaba al congreso de la Unión para legislar sobre un conjunto de cuestiones que se refieren a elementos naturales, lo que implica que dicha materia es federal.

²⁵

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos": 9a. Ed., Editorial Trillas, México 1992, Pag. 151.

En 1987 con la reforma de la fracción XXIX--g del Artículo 73 constitucional, se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Significando con lo anterior que las atribuciones ambientales concentradas en la federación, pueden ser otorgadas a los gobiernos estatales y a los municipios.

La LGEEPA nace en este nuevo contexto, donde si bien era necesario este cambio hacia la descentralización de funciones a los gobiernos estatales y a los municipios para acabar con la contradicción que esto ocasionaba al funcionamiento del sistema federal y al entorpecimiento de la gestión ambiental.

La problemática ambiental de naturaleza principalmente regional utiliza el empleo de políticas específicas que sólo pueden ser diseñadas en el contexto regional con la participación de los gobiernos estatales y municipios, el gobierno federal como rector de esta actividad para el funcionamiento del federalismo.

Por último, en la LGEEPA en sus artículos 5 y 6 aparece un listado con las facultades conferidas al gobierno federal a los gobiernos Estatales y a los Municipios.

2.3.1. NIVEL FEDERAL.

Como lo prevé la LGEEPA, el ámbito de competencia de la Federación en materia Ecológica es amplísimo, inclusive en el artículo 5 de esta misma ley se señala de manera específica las diferentes funciones a que la Federación tiene concurrencia, cabe hacer notar que este artículo no agota la enumeración de los asuntos que quedan reservados a la Federación, por eso su última fracción hace referencia genérica "a los demás que esta y otras leyes reserven a la Federación."

Siguiendo estos criterios y atendiendo a la clasificación que de estas fracciones hace el Maestro Brañes, las facultades conferidas a la federación se catalogan en cinco grupos.

Los asuntos relativos a la política ecológica nacional y sus instrumentos: los dos primeros preceptos se refieren a "la formulación y conducción de la política ecológica general" y a "la formulación y conducción de la política ecológica generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica. Los dos siguientes preceptos se refieren a la expedición de las normas técnicas en la materia objeto de esta Ley" y "el ordenamiento ecológico general del territorio".²⁶

La primera facultad a que se refiere esta categoría es la formulación y conducción de la política ecológica, que esta atribución entra en la Planeación del Desarrollo Nacional, dado que debe ir incluido en el Plan Nacional de Desarrollo que se presenta, como ya lo sabemos dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República.

Asimismo, y derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se prevé la formulación de programas sectoriales que especifican los objetivos, prioridades y políticas que se seguirán en este caso para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

El siguiente aspecto es la formulación de criterios ecológicos definidos como "los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente."²⁷

²⁶ Brañes Raúl: "Manual de Derecho Ambiental Mexicano"; 1a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Pag. 120

²⁷ González Márquez José Juan ET. AL.: "Derecho Ambiental"; 1a. Ed., Editorial Eón, México, 1994, Pag. 45

Otra facultad es la de expedir las normas técnicas en la materia objeto de la Ley es indudable que esta es una de las atribuciones más importante, ya que el gobierno federal debe regular las diversas conductas humanas que generan efectos sobre el ambiente, ello se hace precisamente a través de la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas.

La última facultad dentro de esta categoría es el ordenamiento ecológico general del territorio.

Entendiéndose como ordenamiento ecológico lo enunciado en la Fracción XX del artículo 2 de la LGEEPA que dice:

"Artículo 2: El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio Nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio Ecológico y proteger al ambiente. ²⁸

De lo anterior se deduce que es facultad de la Federación regula el aprovechamiento de los recursos naturales, la organización de acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población, para la preservación y protección del equilibrio Ecológico.

Dentro de esta parte de clasificación encontramos facultades exclusivas, debido a que este grupo está referido a aspectos ambientales específicos cuya atención le corresponde al Gobierno Federal según lo dispone la Carta Magna.

2. Los asuntos relativos a la protección de los recursos naturales: rubro que comprende los asuntos señalados en las

²⁸ "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente": 3a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, Pag. 4

fracciones XI, XII, XV, XVI, XVIII del artículo 5° de la LGEEPA se trata de "la protección de la flora y fauna silvestre"; "la protección de la flora y fauna acuáticas, en aguas de propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción"; "el aprovechamiento racional de los recursos forestales"; "el aprovechamiento racional del suelo de acuerdo con su vocación"; y "la prevención y control de la Contaminación y degradación de los suelos"; "la regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 constitucional reserva a la Nación en cuanto a que pueda originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente".²⁹

De las anteriores facultades, cabe señalar que se refieren tanto a la protección así como a l aprovechamiento racional de los recursos naturales propiedad de la nación y que es competencia d la Federación toda la materia de recursos naturales sin embargo existen mecanismos o acuerdos de coordinación celebrados son los Estados con el objeto de que se logre la coordinación para la optimización y el aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación.

3. Los asuntos relativos a zonas o fuentes de Jurisdicción Federal: La fracción IV de la LGEEPA establece como regla general que son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación de "las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal" esta regla general es reformulada para ciertos casos especiales por la Fracción XIV del mismo precepto legal que se refiere a "la protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal; así como por la fracción XX de ese precepto que se refiere a la prevención y control de la emisión de contaminantes en zonas o casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal que rebasen los niveles máximos

²⁹ R. Brañas: Op. Cit., Pág. 121.

permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente".³⁰

Cabe recordar que dichas atribuciones se ejercen respecto a las zonas y fuentes de jurisdicción Federal.

En cuanto a las fuentes de contaminantes la LGEEPA las clasifica en dos: fuentes fijas y fuentes móviles y las define de la siguiente forma:

"Fuente fija: Es toda instalación establecida en un sólo lugar que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera."

"Fuente Móvil: Aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvía, tracto-camiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones equipo y maquinaria no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera."³¹

Por último cabe hacer notar que la intervención del gobierno federal en la prevención y control de la contaminación proveniente de fuentes fijas o móviles, únicamente se circunscribe a aquellas que sean consideradas de jurisdicción federal sin definirlas.

4. Los asuntos que por su naturaleza son considerados federales. En primer término de "los que por su naturaleza o complejidad requieran de la participación de la federación"; en segundo

³⁰ Ibid. Op. Cit., Pag. 121.

³¹ Artículo 6° " El Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera"; 8a. Ed., Editorial Porrúa, México, Pag. 248

términos "los que afecten al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas"; en tercer términos "los que presenten las características de asuntos internacionales como: los originados en otros países y que alteren el equilibrio ecológico en territorio nacional"; y como "los originados en territorio nacional o las zonas de la nación que afecten el equilibrio ecológico de otros países" ³².

5. Los asuntos que por las magnitudes o gravedad potenciales de sus efectos son considerados federales. Finalmente, de acuerdo con el artículo 5 de la LGEEPA son asuntos de alcance general en la nación o de interés, en primer lugar a "la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o la gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo hagan necesario"; en segundo lugar "la regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosos, según esta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente"; y, en tercer lugar "la regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos". ³³

En este rubro las disposiciones contenidas en la legislación ambiental prevén la participación conjunta de los tres niveles de gobierno con relación a las acciones correspondientes para dar respuesta a la problemática que se presente, pero únicamente es el gobierno federal quien tiene la facultad de legislar en este tema.

Por último deseo agregar que la autoridad facultada para atender los asuntos de competencia federal en materia ambiental es la SEMARNAP, dependencia del gobierno federal para el desempeño de sus funciones y la cual es auxiliada por sus órganos desconcentrados que son el INE y la PROFEPA estos dos últimos cuentan con

³² R. Brañas, Op. Cit., Pag. 121

³³ Ibid., Pag. 121.

delegaciones en cada entidad federativa para atender cualquier asunto que se presente en cualquiera de los estados pero que pertenezca a la competencia de la federación.

2.3.2. NIVELES ESTATALES Y MUNICIPALES.

Las facultades conferidas a los estados y municipios son, como lo comentamos anteriormente, todas las que no están reservadas a la Federación.

En el artículo 6 de la LGEEPA menciona cuáles son las facultades que tienen el gobierno estatal y los municipios, siguiendo al maestro Brañes podemos agrupar en las siguientes categorías:

1. Los asuntos relativos a la política ecológica local y sus instrumentos. La fracción I del artículo 6° de la LGEEPA que compete a las entidades federativas y municipios "la formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa, que guarden congruencia con los que en su caso hubieren formulado la federación, en materias a que se refiere el presente artículo"³⁴

La primera facultad de esta categoría es la formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa que guarde congruencia con lo que en su caso hubiera formulado la federación, esta atribución por un lado se traduce en la expedición de los planes estatales y municipales del desarrollo y de los programas estatales y municipales sectoriales, que rigen la actuación de la administración pública local, la cual debe de ser congruente con lo que el gobierno federal tenga formulado.

Por otro lado esta facultad se presenta como una atribución de carácter administrativo en general. El objetivo es determinar los usos

³⁴ Ibid., Pag. 122.

de suelo de tal manera que se prevean los impactos al ambiente que pudieran generarse por las actividades propuestas.

2. Los asuntos relativos a la protección de los recursos naturales. De acuerdo con el artículo 6° de la LGEEPA, esta categoría comprende "la regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica, que esta Ley prevé: así como "la regulación del aprovechamiento racional" de "las aguas de jurisdicción de los Estados".³⁵

La Primera facultad, es competencia es propia del municipio con la intervención del gobierno Estatal. La legislación al respecto, señala como áreas naturales protegidas de competencia local, a las superficies dedicadas a los parques urbanos y zona sujetas a conservación ecológica.

La segunda facultad de esta categoría es la de regular el aprovechamiento racional de las aguas jurisdicción de los estados. como facultad de gobiernos estatales y municipales.

3. Los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental. en este rubro se debe incluir lo siguiente: a) "la Prevención y control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de Jurisdicción estatal o municipal"; b) "el establecimiento de las medidas para hacer efectivas la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal"; c) "la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción de los estados" y d) "la prevención y control de la contaminación de las aguas federales que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se desagüen en las redes de los centros

³⁵ Ibid., Pág. 122

de población, sin perjuicio de las facultades de la federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales, conforme a esta ley y las demás aplicables".¹⁶

Cabe agregar, que aunque la legislación ambiental reconoce la jurisdicción local para estos asuntos, eso no quiere decir que permita a los gobiernos locales y municipales invadan la competencia federal, sino que deberán actuar apegándose a lo dispuesto a la distribución de competencias de la LGEEPA.

En cuanto a las aguas, cabe distinguir que según el artículo 27 Constitucional, las aguas son propiedad de la nación, por lo tanto es facultad del gobierno federal la preservación, conservación y racionalización de este recurso natural. El gobierno federal mediante concesiones autoriza a los gobiernos estatales y municipales para que controlen y prevengan la contaminación de las aguas que existan en el territorio, para sus servicios públicos. Sin embargo es competencia de la federación legislar en la materia de aguas.

Asimismo, se autoriza a los estados de la misma manera se les autorizó a controlar y prevenir la contaminación de aguas residuales vertidas en alcantarillados de los centros de las poblaciones.

4. Los asuntos relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades: Este es el caso, en primer lugar "la regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas"; en segundo lugar "la regulación con fines ecológicos, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la federación"; en tercer lugar "la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población con relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales" y

¹⁶ LGEEPA, art. 123.

en cuarto lugar "la regulación del manejo y disposición final de los residuos que no sean peligrosos".³⁷

En este rubro la normatividad ambiental se reitera la facultad de los gobiernos locales para conocer y atender todos los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos, que según el marco constitucional, es una facultad propia del municipio con la colaboración de los gobiernos estatales.

Por último, agregaré que desde que se les otorgó facultades a los gobiernos estatales en materia ambiental, estos gobiernos se vieron en la imperiosa necesidad de crear cuerpos administrativos especiales para atender la tarea ecológica, es por esto que muchos estados cuentan ya, con secretarías ecológicas estatales y algunos otros adicionaron esos asuntos a la secretarías de desarrollo urbano estatales.

En conclusión, a nivel estatal se cuenta tanto con Leyes en materia Ambiental como con autoridades que vigilen su cumplimiento sin embargo a nivel municipal por su limitada competencia en asuntos ambientales no se cuenta con una verdadera estructura administrativa que atienda la materia ambiental.

2.3.3. EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal aparece, según nuestra historia, en la Constitución de 1824 ante la necesidad de que los poderes federales tuvieran un lugar donde residir.

El propósito de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una

³⁷ Ibid., Pag. 123

misma circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los estados.³⁸

A inicio del siglo XIX, el Distrito Federal se convierte en el Departamento del Distrito Federal, como medida del entonces gobierno para centralizar el poder y fue desde entonces que este territorio tiene un régimen especial equiparado con el de un gobierno estatal pero con muchas diferencias.

En materia ambiental, la LGEEPA, en su Artículo 9, establece un régimen especial para la gestión ambiental en el Distrito Federal del cual se deriva la competencia de éste.

Este régimen especial en la gestión de asuntos ambientales en el Distrito Federal consiste en que se distribuyen las atribuciones entre las SEMARNAP y el Departamento del Distrito Federal. Esta distribución se hace a partir de las reglas generales sobre facultades de la Secretaría previstas en el artículo 8 y sobre las facultades de las autoridades locales prevista en el artículo 6 de la misma ley.

En el Apartado A y B del artículo 9 de la LGEEPA, se establece la distribución de facultades como sigue:

En la prevención y control de la contaminación atmosférica corresponde al Departamento del Distrito Federal regular la contaminación producida en el Distrito Federal por fuentes fijas, que funcionen como establecimientos mercantiles y espectáculos públicos y por toda clase de fuentes móviles que circulen en su territorio. Por lo que corresponde a la SEMARNAP regular la contaminación generada por las fuentes fijas que no funcionen con el concepto anteriormente descrito así como las fuentes móviles.

³⁸ Fraga Gabino : "Derecho Administrativo"; 31a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1992, Pag. 190.

Por otra parte se le atribuye al Departamento del Distrito Federal también a proponer al Ejecutivo Federal disposiciones que regulen las actividades de recolección, tratamiento y disposición final de residuos no peligrosos, observando las normas técnicas ecológicas aplicables y de establecer los sitios destinados a la disposición de los residuos sólidos no peligrosos.

En el renglón de contaminación de aguas, la SEMARNAP establece las condiciones de descarga de las aguas residuales de los sistemas de drenajes del Distrito Federal a los cuerpos receptores y expide en coordinación con la Secretaría de Salud las normas técnicas para regular el alejamiento, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales.

Por otra parte la LGEEPA encomienda al Departamento del Distrito Federal a aplicar las Normas Oficiales expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para regular las descargas de aguas al sistema de drenaje y alcantarillado y por último implantar y operar el sistema de tratamiento de aguas residuales de conformidad con las normas oficiales Mexicanas en materia ecológica.

En cuanto a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca cuando la fuente que genera la contaminación es de jurisdicción federal y al Departamento del Distrito Federal cuando la prevención y control de la contaminación se trate de aguas de jurisdicción local.

La prevención y control de la contaminación de las aguas federales que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población sin perjuicio de las facultades de la Federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y

rehuso de aguas residuales, conforme a la LGEEPA y a la Ley de Aguas Nacionales.

Esta facultad delimita la atribución de la federación relativa a la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción federal.

También el Departamento del Distrito Federal está facultado para aplicar, en el ámbito de su competencia, las medidas que determine el Ejecutivo Federal para la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales.

Por lo que toca a las áreas naturales protegidas la Ley a que nos hemos estado refiriendo, faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) a determinar las bases para la organización y administración de los parques nacionales, en coordinación con las demás dependencias competentes, de las demás reservas ecológicas en el Distrito Federal.

Corresponde en este mismo renglón de facultades al Departamento del Distrito Federal participar en los términos que se convenga con la SEMARNAP en la organización y administración de los parques nacionales y restantes reservas ecológicas ubicadas en el Distrito Federal.

Asimismo, cabe señalar que existen otras facultades previstas en el artículo 9° de la Ley con las que cuenta el Departamento del Distrito Federal como son: la de determinar los criterios ecológicos que serán en los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos aplicables en la materia; y el de participar en el ámbito de su competencia, en la formulación y ejecución de los programas especiales que establezca la Federación, para la restauración del equilibrio ecológico.

Cabe mencionar que en cuanto a proponer al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen los efectos ecológicos de los plaguicidas, fertilizantes y substancias tóxicas ésta es una facultad exclusiva de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en conjunto con la Secretaría de Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

La evaluación del impacto ambiental se atribuye a la SEMARNAP, en lo que se refiere a la realización de obras o actividades públicas o privadas a que se refieren los artículos 28 y 29 de la Ley a que nos hemos estado refiriendo y por exclusión se faculta al Departamento del Distrito Federal con esta misma atribución pero en obras o actividades públicas o privadas, que puedan afectar o deteriorar significativamente el equilibrio ecológico pero en las materias no comprendidas en el artículo 29 de la LGEEPA.

En el tema relativo a las contingencias y emergencias ambientales, la LGEEPA, a diferencia de la concurrencia de facultades entre Federación y Estados y Municipios sí designa facultades a la SEMARNAP consistentes en: proponer al Ejecutivo Federal la adopciones las medidas necesarias para la prevención y control de contingencias ambientales y coordinar la aplicación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las medidas que determine el Ejecutivo Federal en aquellas zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios; (Fracción XIII) vigilar la observancia de las declaratorias que expida el Ejecutivo Federal para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de actividades que generen contaminación, en las zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios ecológicos; (Fracción XVIII) observar normas técnicas ecológicas en la prestación de los servicios públicos de alcantarillado,

limpias mercados y centrales de abasto panteones, rastros, tránsito y transportes locales.³⁹

Por último deseo agregar que en las dos últimas administraciones del gobierno Federal se han dado cambios muy importantes en el régimen legal del departamento del Distrito Federal y unos de los más significativos fue el de la creación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, como un órgano legislativo y también sufre otros cambios en su Ley Orgánica en cuanto a la estructura donde se crea la Secretaría de Ecología del Distrito Federal.

En particular se dan grandes avances en el Departamento del Distrito Federal en materia ambiental, no sólo crear un órgano administrativo para la prevención y control de la contaminación, si no que también se estudia el proyecto de la Ley de Ecológica del Distrito Federal en el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que en breve será dada a conocer.

2.4. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se crea por la necesidad de un sistema administrativo especializado y eficaz para la gestión ambiental y la optimización de los recursos naturales en la administración, la cual inició sus funciones el 1 de diciembre de 1994. En efecto, una de las primeras medidas de la administración encabezada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León consistió en proponer una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluiría entre otras cosas la creación de la hoy Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

³⁹ "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente": 6a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, Pag. 15 y 16.

Pesca, dicha reforma fue publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Esta nueva Secretaría absorbe a la Secretaría de Pesca en su totalidad, algunas funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Desarrollo Social todas las facultades en materia de control y prevención del medio ambiente incluyendo a sus dos órganos desconcentrados: la PROFEPA y al Instituto Nacional de Ecología.

Las principales funciones asignadas en materia de ecología a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, mismas que se derivan de las reformas a la LOAPF publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del miércoles 28 de diciembre 1994, en su artículo 32 Bis son:

- Formular, conducir y evaluar la política general de ecología a Nivel Federal.
- Determinar las Normas Oficiales y, en su caso, ejecutar acciones que aseguren su cumplimiento en la preservación y restauración de la calidad del aire; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna, en materia minera; sobre materiales y residuos peligrosos con la participación que corresponda a otras dependencias, gobiernos estatales y municipales.
- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de área naturales y organizar y administrar y supervisar las labores de conservación cuando recaiga en Gobiernos estatales y municipales.

- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales y organizar y administrar y supervisar las labores de conservación cuando recaiga en gobiernos estatales y municipales de estas áreas naturales.
- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los particulares.
- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos que le presenten los sectores público, social y privado y resolver los estudios de riesgo, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica.
- Elaborar, promover y difundir tecnologías y formas de uso para aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y el transporte.
- Fomentar con la cooperación de las autoridades estatales municipales y en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, los programas de reforestación y restauración ecológica.
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección e la capa de ozono, así como evaluar la calidad del aire y promover el sistema de información ambiental.
- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la creación de criterios para estímulos fiscales necesario

para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del Medio Ambiente.

- Otorgar permisos, contratos, concesiones, licencias, autorizaciones, asignaciones en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera explotación de flora y fauna silvestre, sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos, ganados.

De lo anterior, cabe señalar que siempre que todas estas funciones se venían desempeñando por la SEDESOL, el ejecutivo pretendió al crear la SEMARNAP el ejercicio de acciones en materia ambiental para lograr el combate a la contaminación.

Para finalizar, cabe afirmar que la SEMARNAP cuenta con otras funciones y que actualmente se está trabajando en la elaboración de su reglamento interior, situación por demás anómala puesto que la dependencia ha venido funcionando sin un ordenamiento legal que especifique sus Atribuciones.

2.4.1. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL COMO ANTECEDENTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se creó el 25 de mayo de 1992 durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta dependencia del gobierno federal fue creada para desarrollar las tareas de la promoción del desarrollo integral del país y mantener el equilibrio y la protección al ambiente mediante una amplia participación de la ciudadanía.

Por virtud de las reformas a la LOAPF, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1992, se creó la SEDESOL y se suprimió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ("SEDUE"), pasando sus principales atribuciones en el campo ambiental a la Secretaría de Desarrollo Social.⁴⁰

Sobre el particular, deseo agregar que la Secretaría de Desarrollo Social, en la última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación, le confiere toda atribución en materia ambiental a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, conservando únicamente las tareas relativas al Desarrollo Social de los Mexicanos.

2.4.2. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS ENCARGADOS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ECOLÓGICA, MARCO REGULATORIO Y SU CUMPLIMIENTO.

2.4.2.1. LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

Acorde con la evolución de las necesidades en materia Ambiental del país, se crea la PROFEPA, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social ahora órgano de la SEMARNAP.

La PROFEPA es la dependencia del Gobierno Federal que se encarga de la Procuración en el cumplimiento por parte de los sectores público y privado del marco jurídico en materia ambiental, así como de imponer sanciones administrativas en el caso de infracción a este ordenamiento y para el cumplimiento de este objetivo cuenta con una estructura interna instituida en el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la PROFEPA es la siguiente:

⁴⁰ R. Brañes Op. Cit., , Pag. 134.

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

- I. Procurador;
- II. Subprocuraduría de participación social y queja;
- III. Subprocuraduría de auditoría ambiental.
- IV. Subprocuraduría de verificación ambiental.
- V. Unidades
 - a) De participación social;
 - b) De quejas;
 - c) De planeación de auditoría ambiental;
 - d) De operación;
 - e) De programación y apoyo técnico;
 - f) De verificación;
 - g) Jurídica, y
 - h) De administración;
- VI Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.

Las unidades señaladas en la Fracción V de este artículo, incisos a) y b) estarán adscritas a la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas; las mencionadas en los incisos c) y d) a la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental; las citadas en los incisos e) y f) a la Subprocuraduría de Verificación Normativa; las referidas en los incisos g) y h) directamente al Procurador.⁴¹

Al frente de la Procuraduría se encuentra un Procurador que se elegirá por el ejecutivo federal.

⁴¹ "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente"; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 8 Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, Pag. 481.

También se incluyen en este acuerdo las funciones de cada Subprocuraduría, unidad y delegaciones estatales para el funcionamiento de la PROFEPA.

A continuación señalaré las siguientes funciones de los órganos que integran a la PROFEPA como sigue:

La Subprocuraduría de Participación Social y Quejas.

Promueve, orienta y asesora la participación y la responsabilidad de la sociedad, en las acciones que desarrolla la Procuraduría en materia ambiental.

Recibe, atiende, investiga, canaliza y da seguimiento ante las autoridades competentes, a las quejas y formula procedimientos, programas o dictámenes técnicos para la realización de auditorías ambientales.

La otra unidad adscrita es la de operación, la cual se encarga propiamente de la ejecución de las auditorías ambientales a las fuentes contaminantes.

La Subprocuraduría de Verificación Ambiental.

- Ordena y realiza visitas de verificación para verificar el cumplimiento de las Normas Ambientales.
- Determina las infracciones a la LGEEPA.
- Efectúa las verificaciones procedentes para la verificación de hechos, materia de quejas y denuncias.

- Realiza acciones de verificación y vigilancia de las áreas naturales protegidas y sus recursos, para verificar el cumplimiento de la normatividad.
- Vigila el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación señaladas en las resoluciones, autorizaciones y dictámenes sobre impacto ambiental.
- Formula las normas y procedimientos para la realización de visitas de verificación.
- Fomenta a través de los diversos medios de comunicación la conciencia ecológica.

A esta Subprocuraduría se encuentran adscritas las unidades de participación social y de quejas y sus funciones se resumen en la atención, asesoramiento así como gestión en asuntos ecológicos para fomentar y facilitar la participación de la sociedad en la procuración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

La Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.

- Planea y realiza auditorías, peritajes ambientales a empresas públicas y privadas, con objeto de revisar de manera detallada, las instalaciones de procesos de explotación, transporte, producción, transformación, uso de materiales y disposición de residuos, para establecer medidas preventivas y correctivas.
- Gestiona acciones y verifica el cumplimiento de los programas para la protección, defensa, restauración y prevención de accidentes.

- Promueve un sistema de identificación de empresas y profesionales capacitados para la realización de auditorías ambientales.

Las unidades adscritas a la Subprocuraduría tiene como funciones autorizar empresas capacitadas y profesionales para que realicen auditorías a fuente presuntas contaminantes para determinar si es que contaminan el ambiente y en que grado, a efecto que se les sugiera acciones a considerar en sus procesos para evitar contaminar.

Las unidades adscritas a esta Subprocuraduría, según su estructura, son la unidad de programación y apoyo técnico, cuya función principal es promover un sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas, establecer procedimientos y sistemas de información, capacitar inspectores peritos para realizar visitas de verificación así como formular normas e informar a la Subprocuraduría de participación y quejas el resultado de estas verificaciones, también dentro de sus funciones están las de realizar visitas de verificación para verificar el cumplimiento de la legislación ecológica y todo lo necesario para su gestión, hacer recomendaciones en base a estas verificaciones a las fuentes verificadas para su mejora y establecer sanciones en el caso de infracción a la normatividad ambiental.

Las Unidades Jurídica y de Administración, que son las restantes, están adscritas al Procurador Federal del Medio Ambiente.

La Unidad Administrativa, constituye el centro de decisión de la Procuraduría ya que es el órgano que administra sus recursos y dentro de sus funciones se encuentran las de:

Regular, organizar, administrar, controlar el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de

informática que requiera la Procuraduría y sus unidades administrativas.

Registrar y controlar los inventarios asignado a la Procuraduría y conservar los bienes de ésta

Proporcionar los servicios generales necesarios para el funcionamiento de las delegaciones estatales.

Las principales funciones de la Unidad Jurídica son:

Representar legalmente al Procurador y a las unidades administrativas de la Procuraduría en procesos judiciales o administrativos, laborales y de cualquier materia legal al respecto.

Asesorar y asistir jurídicamente a todas las unidades Subprocuradurías y delegaciones de la Procuraduría en cualquier asunto de orden legal.

Sustanciar los procedimientos administrativos, y en general todos los recursos establecidos en todo ordenamiento jurídico cuya aplicación que corresponda a la Procuraduría y en su caso proponer o emitir la resolución.

Finalmente, al frente de las Delegaciones Estatales de la PROFEPA en las entidades federativas, habrá un delegado quien será nombrado por el Procurador Federal de Protección al Ambiente. A dicho delegado le corresponderá el ejercicio desconcentrado de las atribuciones de la Procuraduría en asunto de jurisdicción federal en la entidad federativa a que pertenezca la delegación de la PROFEPA a su cargo.

2.4.2.2. EL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA.

Eminentemente técnico-normativo, el Instituto Nacional de Ecología (INE), fue creado el 4 de junio de 1992, como órgano desconcentrado de SEDESOL ahora de la SEMARNAP y sus funciones principales son:

Formular, conducir y evaluar la política general de ecología.

El ordenamiento ecológico general del territorio.

La formulación de normas y criterios en materia ambiental.

Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de riesgo e impacto ambiental.

Integrar y actualizar el inventario nacional de contaminantes de jurisdicción federal.

El aprovechamiento ecológico de los recursos naturales.

Otorgar licencias autorizaciones y permisos contempladas en la regulación ecológica.

Publicar y difundir la gaceta ecológica.

Por último realizar las investigaciones y apoyar el desarrollo en materia ambiental.

En el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la PROFEPA, establece

la estructura interna con la que cuenta el Instituto para el cumplimiento de su objetivo.

“Artículo 8 Para el ejercicio de las atribuciones que le determina el artículo 36 del Reglamento, el Instituto contará con los siguiente servidores públicos y unidades administrativas:

- I. Presidente
- II Direcciones Generales
 - a) De la planeación ecológica,
 - b) De la normatividad ambiental,
 - c) De aprovechamiento ecológico de los recursos naturales; y
 - d) De investigación.
- II. Unidades:
 - a) De administración ⁴²”

Con base a este Acuerdo también cada Dirección General y las unidades tienen sus propias facultades, como son:

La Dirección General de Planeación Ecológica, tiene como funciones principales: formular y evaluar la política ecológica con base en el establecimiento de prioridades, estrategias y metas ambientales, también en coordinación con las autoridades estatales y municipales conduce el ordenamiento ecológico del territorio. Promueve la aplicación e integración de estrategias económicas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La Dirección General de Normatividad Ambiental tiene como funciones principales: La de expedir y otorgar las autorizaciones licencias y permisos a que la LGEEPA hace referencia, analizar y aprobar los estudios de riesgo e impacto ambiental, formular las

⁴² “Acuerdo que regula la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Ecología y La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”; Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 6a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, Pag. 475.

normas, medidas, lineamientos y criterios para el caso de riesgo ambiental y residuos peligrosos.

La Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales tiene como funciones principales: complementación en el marco normativo ecológico, para el aprovechamiento de los recursos naturales, determinar las normas que aseguran la conservación o restauración de los ecosistemas, el aprovechamiento de la fauna y flora y fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas protegidas, atender los compromisos de México asumidos en distintas convenciones internacionales de protección a la fauna y flora silvestre.

Dirección General de Investigación y Desarrollo Tecnológico: promueve la investigación científica y tecnológica necesaria para la administración del ambiente y se encarga de los programas nacionales de capacitación y educación ambiental formal.

Por último la Unidad de Administración del Instituto Nacional tiene como sus principales funciones las siguientes: la de regular, organizar, administrar y controlar el manejo de los recursos; humanos, financieros, materiales y de informática que requiera el Instituto Nacional de Ecología, proporcionar los servicios generales necesarios para el funcionamiento de las unidades administrativas, integrar y proporcionar la información que soliciten las áreas de oficialía mayor de la Secretaría y demás dependencias competentes respecto de la aplicación y el aprovechamiento de los recursos asignados, registrar y controlar los inventarios asignados y conservar los bienes del Instituto Nacional de Ecología.

CAPITULO III.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE IMPUGNACION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

3.1. LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como un esfuerzo de los Legisladores por crear un ordenamiento jurídico, que regulara todo procedimiento administrativo a nivel Federal, nace la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que comprende a todo acto procedimiento y resolución emitido por la Administración Pública Federal centralizada. Este ordenamiento entra en vigor el 1 de junio de 1995.

La nueva LFPA nace para unificar todo procedimiento administrativo existente en el derecho Mexicano en uno sólo, como se dispone en el segundo artículo transitorio de esta Ley, donde se abrogan a los recurso administrativo, porque entre otras razones estos mucho diferían en la forma de contrarrestar una resolución o defenderse de la autoridad a sus resoluciones que algunas veces caían en irregularidades o deficiencias.

En la aplicabilidad de esta Ley se exenta a los procedimientos administrativos previstos en los ordenamientos jurídicos de responsabilidad de servidores públicos, materia financiera, materia de comercio, en materia laboral, en materia fiscal y en materia electoral y en materia de competencia económica.

La LFPA esta integrada por seis títulos: El primero de las Disposiciones Generales; El segundo del Régimen Jurídico de los actos Administrativos; El tercero del Procedimiento Administrativo; El cuarto de las Infracciones y Sanciones Administrativas; El Quinto de las Medidas de Seguridad; y el sexto del Recurso de Revisión.

En todas las leyes de carácter administrativo se presentaban diversos medios ordinarios de defensa con diferentes denominaciones como recursos de revocación, reconsideración, revisión y en el caso de la LGEEPA el de inconformidad. Ahora la LFPA al unificar todos estos recursos en uno lo denominó Recurso de Revisión.

El Recurso de Revisión contemplado en la LFPA presenta muchas similitudes así como muchas diferencias a los medios de defensa ordinarios que tuvo a bien derogar.

Entre estas diferencias la más importante es que el carácter que presentar la LFPA es de carácter proteccionista al promovente que dicha protección se podría equiparar a un derecho social por que el trasfondo de la ley pone en alto los intereses del particular o promovente frente a los actos de autoridad.

El primer aspecto incluido en este procedimiento del Recurso de Revisión es que la Ley prevé tiempos suficientemente amplios para que el particular emita su actuación.

En este mismo orden de ideas estos términos son determinantes para que la autoridad también actúe, con la salvedad de que si no lo hace puede haber consecuencias que obren en perjuicio de esta misma.

Otro de los preceptos novedosos que se incluyen al respecto de esta Ley es la caducidad de instancia, que si bien en este ordenamiento también se aplica en beneficio del particular al caso de que la autoridad no emita actuaciones en el procedimiento del recurso de admisión en el transcurso de cierto tiempo.

También encontramos otro avance en este Recurso de Revisión que consiste por un lado con la negativa ficta, que si después de cuatro meses a partir de que se presenta el Recurso o a partir de que concluye el período de alegatos, en el caso de pruebas supervenientes, la autoridad no resuelve el recurso, se presumirá que éste se resuelve el sentido negativo o se conforma la resolución recurrida y con esto el particular, no tendrá que esperar mucho tiempo, como usualmente se viene presentando en la práctica, y en cualquier momento, a partir de que se actualice la negativa ficta, podrá recurrir a la resolución, a través de medios de impugnación procedentes.

Por otro lado en los casos que la admisión o desechamiento del recurso así como la suspensión del acto reclamado no se emitan dentro de cinco días que signa a la presentación del recurso, se entenderán como concedidas tanto la admisión como suspensión del acto reclamado

Uno más de los elementos nuevos en esta Ley son las causas de improcedencia y de sobreseimiento al Recurso de Revisión que esto junto con la suplencia de la queja que como ya lo hemos expresado consiste en que la autoridad en el momento de resolver tienen que tomar en cuenta todo hecho que beneficie al promovente aunque no esté expresado en el recurso y todo esto ayuda a que este procedimiento cumpla con las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Otro más de los avances que presenta esta Ley consiste en que al caso de que el escrito de Recurso de Revisión presentado ante la autoridad ésta detecte alguna falla, notificará al promovente para que en un término de tiempo subsane estas deficiencias, con la advertencia de que de no hacerlas se desechara el recurso.

Algo muy importante que obra en favor del promovente es que al caso de que esté presente el Recurso de Revisión con una autoridad

equivocada que no sea competente, dicha autoridad se deberá encargar de remitir este recurso a la autoridad que sea competente sin que este error le cueste al promovente el desechamiento del recurso por haber sido promovido fuera de tiempo.

La única facultad que encontramos como avance en esta ley es que se le permita al promovente el acceso para que en todo momento procesal que considere necesario, consultar el expediente del asunto en cuestión. Esto antes no era posible por la actitud hermética que argumentaba la autoridad, a esta cuestión deberá la autoridad guardar un estricto orden y cuidado para la guarda de expedientes que debe tener debidamente foliados y cosidos.

En conclusión La Ley federal de Procedimiento Administrativo es ahora un instrumento jurídico que con su unificación y sus novedosas implementaciones, propio para un procedimiento administrativo. Da la certeza y seguridad jurídica según se consagra en las garantías individuales de la Constitución Federal.

3.2 ANÁLISIS DE LOS ACTOS DE VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA .

3.2.1. ORDEN DE VISITA DE VERIFICACIÓN.

El procedimiento Administrativo comprende varias etapas, mismas que analizaremos en desarrollo del presente trabajo de investigación, es importante recalcar que para dar inicio a este procedimiento en el artículo 14 de la LFPA establece lo siguiente:

"Artículo 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada."⁴³

⁴³ Orendain Kunharilt, Ignacio: Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Editorial Themis, México, 1994, pag. 16

De lo anterior, podemos afirmar que tanto las autoridades como cualquier interesado puede dar inicio al procedimiento administrativo, en el caso que nos ocupa en materia ambiental, inclusive que provengan de terceras personas, dichas denuncias serán atendidas por la PROFEPA, y esta autoridad a su vez verificara el cumplimiento de la LGEEPA.

Por otro lado, los actos de las autoridades deben emitirse respetando en favor del particular las garantías de audiencia y de legalidad, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observando las formalidades que establecen las leyes aplicables.

La primera etapa del procedimiento administrativo es la de verificación y vigilancia, donde la autoridad ambiental llevara a cabo la visita de verificación, para la realización de esta visita, el verificador deberá portar la Orden de Visita, misma que se entiende como el mandato por escrito mediante el cual la autoridad ordena practicar visita de verificación a una persona.

La visita de verificación, es el medio por el 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.⁴⁴

Este mandamiento u orden de visita, debe contener los elementos prescritos en el artículo 63 de la LFPA que son los siguientes:

" Artículo 63. Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de

44

J. J. González Marquez, Et-AL: Op. Cit., Pag. 391.

verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten. ⁴⁵

Luego entonces, las órdenes de visita que emita el Jefe de la Unidad de Verificación, así como los Delegados Estatales de la PROFEPA, en el procedimiento de verificación y vigilancia, implica un acto emitido por una autoridad administrativa, se considera como un acto administrativo, por lo que deberá compilar los elementos y requisitos enunciados en el artículo 63 de la LFPA; de los que a continuación explicaré:

A) Firma autógrafa de la autoridad que expide la Orden de Visita.

De conformidad con las fracciones I y IV del Artículo 3º de la LFPA, no basta que el acto administrativo provenga de una autoridad, sino que además ésta debe tener competencia para emitirlo, lo cual significa que debe contar con facultades conferidas expresamente en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Por lo que las citadas ordenes deberán contar con la firma autógrafa de los funcionarios públicos competentes, ya que la ausencia de ella, o cuando exista una firma facsimilar, constituye una violación.

Asimismo, tampoco es procedente firmar las órdenes de verificación con las leyendas "P.A." (por autorización), "P.O." (por oficio) o "P.P." (por poder), ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que cuando aparezcan estas firmas, se ocasiona un estado de indefensión a la parte quejosa, además de que quien lo firma carece de competencia para emitir el acto.

La falta de estos elementos y requisitos producen la nulidad de la orden, por lo que ésta será inválida.

⁴⁵ I. Orendain Kunhardt: Op. Cit., Pag 36

B) Ser expedida por autoridad competente:

Por autoridad competente, debemos entender que se trata de un servidor público, en pleno goce de sus funciones, que está facultado expresamente por las leyes, reglamentos, acuerdos de funcionamiento, y demás disposiciones aplicables, para realizar determinados actos.

Por virtud de lo anterior, la autoridad que estima tener facultades para emitir un acto administrativo, debe señalar en forma precisa y expresa en el documento que expide, los preceptos constitucionales, legales, reglamentarios, etc. que le confieren facultades para emitirlo.

En la esfera de competencia de la PROFEPA, de conformidad con los Artículos: "8º fracciones II y III de la LGEEPA, 32 bis, fracción V de la LOAPF; Octavo transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LOAPF, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994; 1º, 2º, 4º, 34, 35, y 38 fracciones I, X, XI y XX del Reglamento Interior de la SEDESOL, publicado en el DOF el 4 de junio de 1992; 1º, 3º, 6º, 17 fracciones IV y V, inciso f), 20, 21 y 27 fracciones I, II y III del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INE y de la PROFEPA, publicado en el DOF el 17 de julio de 1992", el Jefe de la Unidad de Verificación de la Subprocuraduría de Verificación Normativa, tiene facultades expresas para emitir órdenes de visita de verificación

Asimismo, los Delegados de la PROFEPA tienen facultades para girar órdenes de visita, haciendo la aclaración de que en su caso, deberán citarse los Artículos 30, 31 Fracción V y 32 fracción X del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INE y de la PROFEPA, ya que en dichos preceptos se establece que en las entidades federativas habrá un Delegado de la Procuraduría, el cual tiene entre otras facultades, las de ordenar la realización de visitas de

verificación en el ámbito de su competencia, y la de practicar dichas visitas con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, en lugar de citar los relativos a la competencia del Jefe de la Unidad de Verificación.

Esta referencia expresa, también deberá observarse en los actos que tenga que emitir el Jefe de la Unidad o los Delegados Estatales, durante el procedimiento, adecuando los dispositivos legales que resulten aplicables a cada caso en lo particular.

Es importante hacer notar, que si una orden de visita se emite sin mencionar los Artículos que otorgan facultades para expedirla, o son invocados en forma errónea o insuficiente, en este caso, cabe señalar, que no deben confundirse los Artículos relativos a la competencia de la autoridad, con los que fundamentan el acto, ello puede dar lugar a que se declare jurídicamente nula.

C) El lugar o Zona de verificación

Este requisito es muy importante, ya que el Artículo 16 Constitucional lo establece como una formalidad que debe observarse en las órdenes de visita, señalando en forma precisa el lugar o zona que ha de verificarse; lo cual también lo exige el Artículo 63 de la LFPA, por lo que en la orden de visita debe señalarse el domicilio del establecimiento donde va a practicarse la verificación, tratando de cuidar el señalamiento de algún otro distinto al mencionado, como puede ser el domicilio fiscal, el de algún otro establecimiento o sucursal, etc.; puede darse el caso de que el mismo establecimiento cuente con más de un número oficial, o que por razón de sus accesos, cuente con más de un domicilio, en estos supuestos, se recomienda que en la orden de visita se anoten todos ellos, precisando cuál es el oficial, en caso de contar los datos respectivos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

También en la orden de visita, debe señalarse la zona que ha de verificarse, asentando que se verificarán las áreas o instalaciones industriales y aquellas relacionadas con el objeto de la visita, en el caso de que sea necesario extender la visita a otras áreas deberá asentarse en la orden de visita.

D) El objeto y alcance de la visita.

En la orden de visita deberá precisarse el objeto de la misma, entendiéndose por tal, el acto a través del cual la autoridad administrativa podrá cerciorarse del cumplimiento de los ordenamientos legales aplicables, por parte de los particulares que les corresponda observarlos.

En el caso de la verificación ambiental en materia industrial, el objeto de las visitas que ordene la Unidad de Verificación o las Delegaciones de la PROFEPA, consistirá en que ordenarán visitas de verificación con el objeto de verificar si las fuentes fijas de jurisdicción federal dan debido cumplimiento a la LGEEPA, sus Reglamentos en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, impacto ambiental, residuos peligrosos y de la contaminación originada por ruido.

Cuando la visita que se pretende practicar, es con un objeto más específico, deberá precisarse de esa manera, en la orden de visita que al efecto se gire.

En cuanto al objeto, también cabe hacer mención de que la fracción II del Artículo 3º de la LFPA, señala que el objeto de la visita debe ser determinado o determinable, preciso en cuanto a tiempo y lugar, y previsto por la Ley.

Por ello, podemos entender que físicamente sea posible que pueda identificarse y distinguirse para efectos de la visita que se

coloque dentro de los supuestos de la materia que se pueda ubicar en cuanto a tiempo y espacio, y que sea lícito.

E) Fundamentación y motivación de la orden de visita

De acuerdo con los artículos 16 constitucional y 3º de la LFPA Fracción III, todos los actos de autoridad que impliquen una afectación o molestia a los particulares, deben encontrarse debidamente fundados y motivados.

Por lo que se refiere a fundamentación, se entiende el citar en forma expresa los preceptos de una ley o de un ordenamiento general aplicable a un caso específico, de tal manera que haya congruencia entre el Artículo a aplicar y la materia a la que se aplica.

En lo que toca a la emisión de la orden de visita, la autoridad señalará en la misma, los preceptos de los ordenamientos jurídicos que para el caso concreto resulten aplicables, por lo cual deberá fundamentarla en los Artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 4º, 5º, 8º fracciones II y III, 9º Apartado A) fracciones I, XI y XVI, 113, 155, 156, del 162 al 166 y 170 de la LGEEPA; 1º, 2º, 3º fracciones III y VII, 5º y 7º fracciones VII y XXII, 10, 11 fracción II inciso f), 28, 29 y 30 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; 32 Bis fracción V de la LOAPF; del 62 al 69 de la LFPA; Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LOAPF, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994; 1º, 2º, 4º, 34, 35 y 38 fracciones I, X y XI del Reglamento Interior de la SEDESOL, publicado en el DOF, el 4 de junio de 1992; 1º, 3º, 6º, 17 fracciones IV y V inciso f), 20, 21, 27 fracciones I, II y III del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INE y de la PROFEPA, publicado en el DOF el 17 de julio de 1992.

La motivación consiste en señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron para emitir el acto, siendo necesario, además, que se adecue a las disposiciones legales aplicables.

Los requisitos para la motivación de un acto de autoridad se cumplen cuando se expresan los hechos que hacen que el caso concreto se adecue a la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento sustancial al respecto.⁴⁶

Por otro lado, la motivación aplicada a la emisión de la orden de visita, en el caso de una denuncia popular consistirá en señalar precisamente esa razón por la cual se decidió revisar la situación ambiental de una industria, a través de la visita domiciliaria, debiendo expresar los Artículos relativos al capítulo VII del Título Sexto de la LGEEPA que se refieren a la denuncia popular.

3.2.2. TIPOS DE VISITA DE VERIFICACIÓN

Las visitas de verificación podrán ser ordinarias o extraordinarias. Por visitas ordinarias se entienden aquellas que se realizan en horas y días hábiles y las segundas en cualquier otro tiempo. Para efectos de las visitas de verificación ordinarias se realizan de la siguiente manera:

“Artículo 28: Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles. En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1° de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1° de mayo; 5 de mayo, 1 y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1° de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la

⁴⁶ J.J. González Márquez, ET. AL: Op. Cit., Pag. 392

transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre, así como los días que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se habrán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación. ⁴⁷ "

"Artículo 30: las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en su defecto, las comprendidas entre las 8.00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez."⁴⁸

La autoridad administrativa habilitará días y horas inhábiles, cuando exista caso de urgencia, causa justificada o la persona física o moral, por razón de sus procesos o de su productividad, labore en tales horas; en otros casos, la autoridad al ordenar una visita extraordinaria, debe fundar y motivar la causa, razón por la que pretende realizar ese tipo de visita; en ese sentido, las órdenes de visita extraordinarias, deberán contener, en primer término la mención de que se habilitan días u horas hábiles, según sea el caso, el señalamiento expreso de las horas y días que se habilitan, el fundamento legal y las razones o causas por las que se pretende entender esa diligencia de carácter extraordinario.

⁴⁷ Orendain Kunhardt, Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pág. 22

⁴⁸ *Ibidem*, Pág. 23

3.2.3. DESARROLLO DE LA VISITA DE VERIFICACIÓN

La visita de verificación es el acto administrativo por el cual la autoridad verifica que los destinatarios de las normas ambientales cumplan con las mismas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales y legales que la facultan para entrar al domicilio de los particulares, observándose las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo tanto, el objeto de la Visita de verificación es Verificación el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y deberá estar contenido en el oficio de comisión.⁴⁹

Los Artículos 16 constitucional y 62 de la LFPA, así como las normas orgánicas y reglamentarias, facultan a la SEMARNAP, PROFEPA y sus Delegaciones, para llevar a cabo las visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas.

Al inicio de la visita, los inspectores deberán identificarse, debiendo exhibir ante el propietario, representante legal, encargado u ocupante del establecimiento la carta-credencial que se encuentre vigente al momento de la visita, como ya se señaló con anterioridad; asimismo, deberá presentar la orden de verificación debidamente fundada y motivada por el Jefe de la Unidad de Verificación o por los Delegados Estatales de esta Procuraduría, precisará el objeto de la visita, requiriendo la presencia del representante legal, de la persona física interesada, o que indique que persona se encuentra a cargo del establecimiento para la práctica de la visita, en caso de negativa se deberá proceder conforme a lo señalado en el punto anterior.

La persona que se haya designado para atender la visita deberá identificarse, y si se trata de una distinta a la que recibió la

⁴⁹ J.J. González Márquez: Op. Cit., Pag. 393.

orden de visita, asentar esta circunstancia y proceder a identificarla nuevamente y a entregarle la orden respectiva, tiene la obligación de cooperar para que los verificadores puedan realizar la vista de conformidad a la LFPA como lo marca el siguiente artículo:

"Artículo 64: Los propietarios responsables encargados u ocupantes del establecimiento objeto de la verificación, estarán obligados a permitir el acceso a las instalaciones a dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.⁵⁰ "

Al intentar llevar a cabo la visita de verificación, es posible que la persona con quien se entiende la diligencia, se niegue a recibir la orden de visita. Esta incidencia puede, a su vez, tomar dos cauces: que se niegue a recibir la orden de visita, pero permita la realización de la visita, o que se niegue tanto a recibir la orden de visita, como a la práctica de la diligencia.

En el primero de los supuestos, los verificadores deberán hacer constar esta circunstancia en el acta correspondiente, una vez que se haya realizado la visita de verificación en sus términos normales.

En el segundo supuesto el obstáculo por parte del visitado puede ser, que simplemente no permita ingresar a los verificadores, o que utilice la violencia física en su contra. En estos casos se usará el auxilio de la fuerza pública para vencer la resistencia, independientemente de las denuncias penales que ameriten ser presentadas por el uso de la violencia contra la autoridad.

El propietario o representante legal se debe identificar al momento de llevar a cabo la visita, los verificadores deberán asegurarse que efectivamente la persona que atiende la diligencia tiene

⁵⁰ Orendain Kunhardt Ignacio : "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pág. 38

ese carácter, solicitándole una identificación con fotografía y el testimonio notarial que lo acredite como tal, prosiguiéndose, en consecuencia, con el desarrollo normal de la visita. Los documentos presentados por los visitados para su plena identificación deberán detallarse y anotarse en el acta de verificación; recabando las copias necesarias para la integración del expediente respectivo.

Si el propietario o representante legal del establecimiento, considerando los conocimientos que en la materia objeto de verificación tiene alguna persona en particular, acuerda que ésta será la encargada para atender el desarrollo de la verificación, tal circunstancia se hará constar en el acta, señalando en todos los casos que el propietario o representante legal ha estado presente durante el desarrollo de la visita, en caso de ausentarse antes de concluir la diligencia el inspector asentará esta circunstancia y que por la misma no firmó el acta.

En el supuesto de que al momento de dar inicio una visita de verificación, no se encontrare presente el propietario o representante legal del establecimiento, se practicará la visita de verificación en sus términos normales, con la persona que se encuentre en ese momento, asentando esta circunstancia en el acta respectiva, toda vez la Constitución Federal ni las leyes exigen que la visita se realice necesariamente con el representante legal, por lo que se debe proceder a realizar la visita con la persona que se encuentre.

Sin embargo, en caso de que la persona con quien se entienda la diligencia no permita la práctica de la misma por virtud de que no se encuentra el propietario o el representante legal del establecimiento, se podrá proceder a dejar citatorio, en el que se apercibirá al propietario o representante legal para que al día siguiente a la hora indicada en el mismo, se encuentre presente, haciéndole de su conocimiento que de no hacerlo se practicará la visita con la persona que se encuentre, sin que ello invalide los efectos jurídicos de

la verificación, y que en caso de negarse nuevamente a la práctica de la visita de verificación, se solicitará el auxilio de la fuerza pública.

El verificador requerirá a la persona con quien entienda la diligencia para que en el acto designe a dos testigos de asistencia, con identificación, a quienes se les hará saber que deberán permanecer el tiempo que dure la verificación. En caso de que dicha persona se niegue a hacerlo, o en ausencia de ellos, el inspector podrá designarlos, debiendo asentar este hecho en el acta que al efecto se levante, igualmente se deberá proceder si alguno se niega a firmar, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la verificación, siempre y cuando quede debidamente asentada dicha circunstancia.

Una vez nombrados los testigos se procederá al desarrollo de la visita de verificación en la que, como ya mencionamos, se revisara que la fuentes móviles o fijas de la industria visitada cumpla con los requerimientos expresados por la ley para evitar que contamine la atmósfera y medio ambiente.

Tanto en la visita de verificación, como en el levantamiento del acta respectiva, la forma en que deben circunstanciarse en el acta los hechos u omisiones que se detecten, se hará según la materia respectiva.

El verificador, en el momento en que haya concluido de asentar los hechos y omisiones observados durante el desarrollo de la visita, le indicará al visitado el derecho que tiene para formular sus observaciones de la forma y en los términos a que se refiere la LFPA en el siguiente artículo:

“Artículo 68. Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la Diligencia y ofrecer pruebas con relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso

de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado".⁵¹

La visita de verificación finaliza con el levantamiento del acta de verificación que se describe en el siguiente punto.

3.2.4. LEVANTAMIENTO DEL ACTA DE VERIFICACIÓN

El acta de verificación es el documento por el que la autoridad acredita la verificación del cumplimiento de los ordenamientos jurídicos en materia ambiental, asentando los hechos u omisiones encontrados durante la visita de verificación practicada al particular.

El acta de verificación debe contar con los requisitos de forma que son:

"Artículo 67. En las actas se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del visitado.
- II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, códigos postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivo;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII. Datos relativos a la actuación;
- VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y
- IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubieren llevado a cabo. Si se negaran a firmar el acta el visitado o su

⁵¹ Ibid., Pag. 33.

representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.⁵²

También debe de tener los requisitos de fondo y son:

a). Mencionar para cada una de las irregularidades asentadas en el acta de verificación, la medida o medidas correctivas que deberá llevar a cabo el industrial para subsanar dichas irregularidades. En el Acuerdo mismo, la numeración de la medida correctiva debe coincidir con la numeración de la anomalía correspondiente. En caso de existir más de una medida correctiva para una misma irregularidad, éstas se deberán numerar también. ejemplo 1, 2, 3, etc., con el número progresivo que corresponda a cada medida correctiva y el plazo para su cumplimiento, en días.

b). Estar debidamente fundado y motivado según el artículo 3º. fracciones V y VI, de la LFEPA.

Al iniciar el levantamiento del acta, los verificadores (inspectores) anotarán el lugar y fecha en que se inicia, con el fin de precisar su comienzo y conclusión, pudiéndose dar ésta en el mismo día o en fecha posterior, a fin de determinar que dio inicio en horas y días hábiles o inhábiles, según sea el caso.

También en la parte de datos genéricos deberá circunstanciarse lo relativo a la identificación de los inspectores, de la persona que atienda la diligencia, de los testigos propuestos, de la exhibición y entrega de la orden de visita, y en caso de negativa, deberá circunstanciarse, ya que dicha negativa debe constar expresamente y no satisfacer este requisito en base a inferencias, tales como dejar el espacio correspondiente en blanco, testando con líneas, etc.

⁵² Orendain Kunhardt Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Thenis, México, 1994, Pág. 37

Los inspectores al momento de asentar un hecho u omisión en el acta, debe dirigirse en el sentido de que tales se encuadren dentro de las obligaciones que establece la legislación ambiental, de tal forma que si sólo se asientan posibles incumplimientos, mismos que serán calificados posteriormente por la autoridad que resolverá, esto le impide estar en condiciones de sancionar, en su caso.

Lo anterior, implica conocimientos, especialidades, capacitación del personal comisionado, para apoyarse en el levantamiento del acta. Es necesario de que se acompañe de un instructivo o catálogo de las obligaciones a verificación.

El acta de verificación viene a ser la base para determinar la calificación de las infracciones encontradas y el soporte de las sanciones que se impongan por incumplimiento del visitado; y por el contrario, de no cubrirse con los requisitos y formalidades aplicables, se da origen a impugnaciones, que pueden traducirse en la anulación de los actos practicados por la autoridad, revocación de sanciones y pérdida de los procedimientos administrativos iniciados por esta Procuraduría.

Al circunstanciarse los hechos u omisiones en el acta, debe de referirse a esos que guarda con relación con las materias que a continuación se indican:

En Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

Respecto a esta materia, el personal comisionado para llevar a cabo la visita de verificación, deberá asentar en el acta, si el establecimiento visitado genera emisiones contaminantes a la atmósfera, de ser así se verificará si cumple con las disposiciones contenidas en el Capítulo I, Título Cuarto de la LGEEPA, en el

Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, así como con las normas oficiales mexicanas en materia de atmósfera.

Para los efectos de lo antes indicado en las visitas de verificación deberá determinarse lo siguiente:

- a) Procesos y operaciones industriales en donde se emiten contaminantes a la atmósfera.
- b) Características y tipos de contaminantes (humos, polvos, gases, partículas líquidas y sólidas , u otros).
- c) Si existe inmisión.
- d) Equipos de combustión.
- e) Si cuenta o no con dispositivos de control de emisiones a la atmósfera.
- f) Si la captación del sistema anticontaminante es o no eficiente.
- g) Si la colección del sistema contaminante es o no eficiente.
- h) Si existe mantenimiento preventivo y correctivo de los dispositivos de control.
- i) Si la operación del equipo de combustión es óptima o eficiente.
- j) Si la emisión en chimeneas del sistema anticontaminante es de consideración, se solicitará realizar muestreo

isocinético con supervisión de la Procuraduría, para determinar si se cumple con la normatividad vigente.

- k) Si cuenta con plataformas y puertos de muestreo en chimeneas y ductos de descarga que permitan la medición de contaminantes (Artículo 17 frac. III del Reglamento).

Asimismo, el verificador deberá solicitar, en su caso, los siguientes documentos:

- Licencia de Funcionamiento (Artículo 18 del Reglamento).
- Inventario de emisiones a la atmósfera (Artículo 17 fracción II Reglamento).
- Cédula de operación, en caso de que cuente con licencia de funcionamiento, el responsable de la fuente fija debe remitir a la Secretaría dicha cédula en el mes de febrero de cada año (Artículo 21 del Reglamento).
- Resultado de la medición de emisiones a la atmósfera y monitoreo perimetral (Artículo 17 fracciones IV y V del Reglamento).
- Bitácora de operación y mantenimiento de los equipos de proceso y de control de emisiones contaminantes a la atmósfera (Artículo 17 fracción VII Reglamento).
- Permiso para combustión a cielo abierto (Artículo 27 del Reglamento).

En Materia de Residuos Peligrosos.

Para entrar al análisis de los hechos u omisiones que pudieran encontrarse dentro de la visita de verificación en esta materia, primeramente, conforme al Artículo 5 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos, se deberá verificar si la persona visitada con motivo de sus actividades genera residuos, si ha caracterizado dichos residuos para determinar si estos son peligrosos, conforme a las pruebas y análisis por sus características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, biológicas, infecciosas o irritantes, que establecen las normas oficiales mexicanas correspondientes.

Una vez comprobado lo anterior, se procederá a verificar si la persona visitada cumple con las normas en las distintas etapas del manejo de los residuos peligrosos, como son: almacenamiento, recolección, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final; y si cumple con las autorizaciones y requisitos establecidos en las disposiciones reglamentarias, para lo cual se deberá proceder a verificar lo siguiente:

1. Cantidad y tipo de materias primas que maneja en su proceso.
2. Si la empresa es generadora o maneja residuos peligrosos.
3. Cantidades en promedio mensual de residuos generados.
4. Características de los residuos y zona donde se ubica el establecimiento.

5. La disposición final que da a sus residuos peligrosos, si envía a confinamiento controlado o a reciclamiento en empresa autorizada por el INE.
6. Los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, y si la empresa cuenta con autorización correspondiente a que se refieren los Artículos 151 de la LGEEPA y 10 del Reglamento en materia de Residuos Peligrosos.
7. Si la empresa descarga, deposita o infiltra contaminantes a los suelos, y en caso de tener autorización, de que dependencia procede ésta.
8. Si la empresa cuenta con autorización para generar emisiones a la atmósfera que contengan residuos peligrosos (Artículo 113 de la LGEEPA).
9. Si los depósitos de residuos son susceptibles de ser arrastrados por las corrientes de aguas pluviales, o si están depositados a cielo abierto y pueden ser arrastrados por corriente de aire.
10. Verificar que los residuos peligrosos se manejen separadamente, cuando de acuerdo a las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental sean incompatibles [NOM-054-ECOL-1993]. (Artículos 8º fracción IV y 19 fracción I del Reglamento).
11. Que los residuos peligrosos sean manejados de conformidad con las condiciones de seguridad preventivas establecidas en el citado Reglamento (Artículo 8º fracciones V, VI, VII, VIII y X; así como 19

fracciones II y III) y en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-0052-ECOL-1993 a la NOM-0058-ECOL-1993, publicadas en el DOF el 22 de octubre de 1993, modificadas en su original nomenclatura, para quedar como se han señalado, a través del Acuerdo publicado en el DOF el 29 de noviembre de 1994.

En esta misma materia el inspector requerirá la siguiente documentación:

a) Autorización en materia de impacto ambiental, tratándose de instalaciones para el tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, conforme lo establecen los Artículos 28 y 29 fracción VI de LGEEPA, 10 y 11 del Reglamento.

b) Inscripción en el registro que en materia de residuos peligrosos establezca esta Dependencia (Artículo 8º fracción I del Reglamento).

c) Bitácora mensual sobre la generación de residuos peligrosos (Artículo 8º fracción II del Reglamento).

d) Informe semestral sobre los movimientos de los residuos peligrosos (Artículo 8 fracción XI del Reglamento).

e) Bitácora de los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento, en donde deberá inscribirse fecha del movimiento, origen y destino de los residuos peligrosos (Artículo 21 del Reglamento).

f) Manifiesto de entrega, transporte y recepción de los residuos peligrosos (Artículo 23 del Reglamento).

g) Análisis de las descargas de aguas residuales a fin de comprobar que no se vierten residuos peligrosos al alcantarillado o cuerpos de agua y, en su caso, la autorización correspondiente (Artículo 123 de la LGEEPA).

En materia de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

Por lo que respecta a esta materia, para estar en condiciones de determinar si las emisiones generadas por la persona visitada rebasa los límites máximos permisibles determinados en las Normas Oficiales Mexicanas establecidos para las fuentes fijas y fuentes móviles respectivamente o si existe infracción a las disposiciones que en seguida se indican, debiendo proceder a incorporarlas en el acta de verificación que al efecto instrumente, tales cuestiones podrían ser las siguientes:

1. Identificar el tipo de contaminante.
2. Identificar la fuente que lo está generando.
3. Señalar la actividad o funcionamiento de la fuente generadora.
4. Señalar la intensidad o alcance de la emisión contaminante.
5. Señalar los efectos que ha provocado esa emisión.
6. Los procedimientos que en su caso, se hayan tomado para prevenir esa emisión.
7. El tiempo que tiene de generarse esa emisión.

8. El tiempo de operación por día de la fuente generadora.
9. Si los procedimientos adoptados son eficaces para prevenir o disminuir la emisión.

Para los casos en que se detecte que la contaminación es originada por emisiones de ruido, los verificadores procederán a realizar las mediciones respectivas de acuerdo a lo dispuesto según los procedimientos que se señalan en el propio reglamento y en las normas oficiales y se anotarán en el acta los valores obtenidos en la medición, así como el resultado de la misma.

En Materia de Impacto Ambiental.

En lo que respecta a esta materia, el personal comisionado para practicar la visita de verificación, y a fin de determinar si la persona visitada cumple con las disposiciones de la LGEEPA y del Reglamento en Materia de Impacto Ambiental, deberá identificar y asentar las siguientes cuestiones:

1. El giro de la empresa.
2. La obra o actividad que se esté desarrollando.
3. En qué materia específica del Artículo 28 de la Ley se encuadra.
4. La fecha en que inició la obra o actividad.
5. El grado de avance de la misma.
6. Si requiere de la presentación de la manifestación de impacto ambiental.

7. Si ya tramitó la autorización de la realización de Obra ante el INE anteriormente.
8. Si solo requiere de informe preventivo.
9. Las afectaciones o desequilibrios ecológicos provocados por la otra actividad.
10. El tiempo y grado de afectación ecológica.
11. Si ha tomado medidas preventivas o de mitigación.
12. Si las medidas adoptadas se están efectuando y si son eficientes.
13. Si cuenta con la autorización de la manifestación de impacto ambiental para la realización de la obra o actividad.

Por ultimo, también se verificará, en este mismo rubro, si cumple con las normas de seguridad y operación a que se refiere el artículo 147 de la LGEEPA. Asimismo, verificarán y detallarán en el acta.

1.- Si cuenta con los equipos e instalaciones necesarios para el buen funcionamiento del establecimiento.

2.- Si cuenta con programa de prevención de accidentes para la realización actividades consideradas riesgosas, a fin de evitar el deterioro del ambiente.

3.- Si cuenta con un estudio de riesgo, presentado ante la Secretaría, en términos de los ordenamientos aplicables de acuerdo al

Artículo 6° del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental.

Concluida la visita, se procederá a cerrar el acta circunstanciada que se levante, con las firmas de todas aquellas personas que intervinieron durante la diligencia, si alguna de las personas que deben firmar el acta no sabe hacerlo, se plasmará su huella digital (Artículo 140 frac. V. CFPC).

En caso de negativa por parte de alguna de las personas a firmar el acta, el inspector anotará esta circunstancia en la misma, sin que, dicha circunstancia invalide los efectos de dicha visita; asimismo, procederá a entregar copia de la orden de visita de verificación y del acta a la persona con quien se entendió la diligencia. (Arts. 65 y 66 LFPA).

3.2.5 DISTINCIÓN ENTRE "VISITA DE AUDITORÍA AMBIENTAL" Y "VISITA DE VERIFICACIÓN".

Es importante hacer notar la diferencia que existe entre los términos "Visita de Auditoria Ambiental" y "Visita de Verificación", porque no se está refiriendo al mismo tipo de visita.

Sin embargo, es de aclararse que el sentido en que se utilizan en "Visita de Verificación" y "Visita de Auditoria Ambiental", es distinto, ya que por visita de Verificación, se entiende que con esta se inicia el procedimiento administrativo de verificación y vigilancia y que se efectúa con el fin de examinar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación ambiental.

Por otro lado, la visita de auditoria ambiental aquella en la que se comprueba si el visitado ha cumplido con los ordenamientos dictados por la autoridad durante dicho procedimiento; por decir algo, estas últimas, se realizan con el fin de ver si el visitado cumplió con las

medidas de urgente aplicación decretadas en un Acuerdo de trámite o con las medidas correctivas requeridas en la resolución emitida.

Lo anteriormente expresado, permite distinguir los distintos programas de visita que lleva a cabo la Procuraduría, ya sea en la Unidad de Verificación o en sus Delegaciones Estatales.

3.2.6 MEDIDAS DE SEGURIDAD.

Son medidas de seguridad, todas aquellas prevenciones que debe realizar el interesado de manera inmediata para subsanar las irregularidades que le fueron detectadas durante la visita de verificación de que fue objeto, a fin de evitar que continúe causando daños al ambiente.

Para determinar las medidas de seguridad se deberá adoptar en forma inmediata el interesado, la autoridad ordenadora procederá a dictaminar previamente el acta basándose en los hechos u omisiones asentados en el acta de verificación, tomando en cuenta además las observaciones hechas en el momento de la diligencia, y las pruebas que en su caso haya ofrecido el industrial, dichas medidas la autoridad las ordenará cuando se presenten circunstancias de extrema emergencia según lo establece la LFPA en su siguiente artículo:

"Artículo 82. Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregulares que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas

tendrán la duración estrictamente necesarias para la corrección de las irregularidades respectivas." ⁵³

Procede aplicar en la visita de verificación las medidas de seguridad que se comentan, siempre y cuando se cuenten con los soportes técnico-científicos que avalen su ejecución.

El levantamiento de las medidas de seguridad van a quedar condicionado al cumplimiento de estas medidas que se dictaron en su oportunidad, con motivo de la visita de verificación, dentro de los plazos que para tal efecto se otorgaron y la verificación del cumplimiento que realice la autoridad ordenadora de la visita de verificación.

Para el caso de que el infractor no cumpla con las medidas de seguridad que se le dictaron, continuaran vigentes estas hasta que se emita la resolución administrativa correspondiente, en la que se le aplicarán las sanciones que procedan por el incumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo de medidas de seguridad, haciéndose acreedor a una multa, y en su caso la clausura definitiva de la empresa.

Una vez que el interesado haya manifestado haber dado cumplimiento a todas y cada uno de las medidas de seguridad la autoridad realizara una visita de verificación con el objeto de verificar su cumplimiento.

3.2.7. EL EMPLAZAMIENTO

El emplazamiento, podemos entenderlo como el acto mediante el cual la autoridad cita a la persona visitada, señalándole el plazo dentro del cual necesitará comparecer en el procedimiento administrativo para ejercitar sus argumentos de defensa y ofrecer las pruebas que estime convenientes.

⁵³

Ibid., Pag. 45.

Emplazar, en términos generales, significa conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal.⁵⁴

Este acto tiene como finalidad dar oportunidad a las personas sujetas a un procedimiento administrativo o judicial, para que hagan uso de su derecho de defensa, ofreciendo las pruebas que respalden sus argumentos y expongan por escrito a la autoridad que ordena y ejecuta las visitas de verificación, lo que a sus intereses convenga con relación con los hechos u omisiones que constan en el acta de verificación en el término de 15 días, según lo dispuesto en el artículo 72 de la LFPA.

Existe una marcada conveniencia para la autoridad administrativa en que la notificación del emplazamiento se realice de manera personal, y no por las demás formas permitidas por el Artículo 35 de la LFPA, es decir, mediante correo certificado, telefax y/o edicto.

Los efectos del emplazamiento, en el procedimiento administrativo además de que empiece a correr el término probatorio de 15 días que otorga el Artículo 72 de la LFPA, podrán ser los siguientes:

a) Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante la autoridad que lo emplazó, siendo competente al tiempo de la citación.

b) Obligar al emplazado a contestar ante la autoridad que lo emplazó, salvo el derecho de promover la incompetencia.

Estos efectos entre otros, pueden dar cabida a que el emplazado:

a) Comparezca en tiempo y forma. En este caso la autoridad debe emitir el Acuerdo que tenga por presentado al interesado

⁵⁴ Ovalle Fabela José : "Derecho Procesal Civil"; 4a. Ed., Editorial Harla, México, 1991, Pág. 65.

señalando, en su caso, que se tienen por ofrecidas o no ofrecidas las pruebas.

b) No comparezca. En este caso la autoridad debe emitir el Acuerdo en que se acusa la rebeldía del interesado.

3.3. PROCEDIMIENTO

3.3.1 OFRECIMIENTO, ADMISIÓN, DESAHOGO DE PRUEBAS.

Dentro del procedimiento que contempla la nueva LFPA, existe una etapa que se conoce como fase probatoria, esta se compone de 3 momentos perfectamente diferenciados entre sí, que a su vez presentan una ordenación lógica y subsecuente.

Las tres sub-etapas de la fase probatoria, son las siguientes: 1o. ofrecimiento; 2o. recepción y admisión o desechamiento; y 3o. preparación y desahogo de las pruebas.

Las tres sub-etapas a que se ha hecho referencia, se componen a su vez de momentos procedimentales que en su oportunidad se enunciarán y analizarán particularmente.

Estas sub-etapas presentan importantes puntos que requieren de un análisis que permita identificar los detalles en los que deberá ponerse especial atención.

1.- El ofrecimiento de pruebas.

El ofrecimiento de pruebas es un acto de la persona verificadora mediante el cual propone a la autoridad ambiental, los medios probatorios que estime convenientes u oportunos, relacionándolos con los hechos u omisiones que se le imputaron durante el levantamiento del acta de verificación, con la finalidad de

demostrar que ha cumplido con las obligaciones que le fueron requeridas, o en su caso, demostrar que se encuentra exento de su cumplimiento.

Si bien el ofrecimiento de pruebas es un derecho que tiene el verificacónado para demostrar la veracidad de los argumentos sobre los que descansa su defensa, es también parte de una garantía constitucional que toda autoridad debe respetar, además es una fase procedimental necesaria para que la autoridad se allegue los elementos que le permitan decidir sobre la exactitud o inexactitud de los hechos u omisiones que han de servir para la decisión del procedimiento, tal y como lo dice el CFPC.

"Artículo 79. Para conocer la verdad, puede el juzgado valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos."⁵⁵

La prueba mas comúnmente aportada, en este procedimiento administrativo es la documental Pública, aunque también se pueden aportar las pruebas documentales privadas, periciales, testimoniales, verificacónal, presuncional etc., pero es importante señalar que la LFPA hace una exclusión en las pruebas y es:

"Artículo 50. En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas excepto la confesional de las autoridades".⁵⁶

La nueva LFPA contempla dos momentos en los cuales el verificacónado tiene la oportunidad de ofrecer pruebas: en el supuesto

⁵⁵ "Código Federal de Procedimientos Civiles", 4a. Ed., Editorial Delma, México, 1992, Pag. 21.

⁵⁶ Orondalín Kunhardt Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 32.

del Artículo 68 de la LFPA, dentro de los 5 días siguientes al levantamiento del acta de verificación y dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que surta efectos el emplazamiento, como se desprende de la vinculación de los Artículos 38 y 72 de la LFPA.

El verificado deberá aportar los elementos comprobatorios de su dicho, mediante un escrito que contendrá la relación de las probanzas que juzgue convenientes. Esta formalidad del ofrecimiento de pruebas por escrito, satisface las exigencias del Artículo 15, párrafo segundo de la LFPA.

La finalidad de la actividad probatoria es lograr que el juez llegue a una convicción u obtenga una certeza sobre los hechos o sobre las circunstancias también relativos a las pretensiones y a las resistencias de los litigantes.⁵⁷

La admisión de pruebas, es un acto material por el cual la autoridad tiene por presentado al particular ofreciendo las pruebas, y se materializa en un primer momento, a través de la oficialía de parte, para posteriormente glosarse al expediente, previo a la emisión del acuerdo por el que decidirá cual admite o desecha.

La admisión es un acto de la autoridad mediante el cual se han declaradas procedentes las probanzas que recibió del particular, en razón de que reunieron los elementos necesarios, por ser idóneas para su desahogo. Estos elementos no son otros que los enunciados en el rubro de "Aspectos particulares del ofrecimiento de pruebas".

El desechamiento, es un acto mediante el cual la autoridad declara que las pruebas que recibió del particular no reúnen los elementos idóneos para su desahogo, ya por no haberse ofrecido con las formalidades del caso particular, por haber sido ofrecidas

⁵⁷ Gómez Lara, Cipriano: "Teoría General del Proceso"; 8a. Ed., Editorial Harla, México, 1990, Pag. 358.

extemporáneamente, por no guardar relación con los hechos u omisiones, por no ser idóneas para probar lo que el particular pretende, que sean contrarias a la moral, o que sean innecesarias.

Una vez ofrecidas las pruebas, la autoridad procederá a dictar un acuerdo en el que se expresará la admisión de las pruebas y/o su desechamiento, dicho acuerdo podrá indicar aquéllas pruebas que se aceptan, así como las que se rechazan, por no haberlas ofrecido con las formalidades necesarias.

En esta sub-fase, también deben distinguirse dos momentos, a saber, la preparación de la prueba y su desahogo.

La preparación consiste en toda una serie de actos que realiza la autoridad y el particular, necesarios para que las pruebas puedan ser desahogadas. El desahogo de las pruebas consiste en el desarrollo o desenvolvimiento de éstas.

"Artículo 52. El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas."⁵⁸

Para el desahogo de las probanzas admitidas, debe atenderse lo dispuesto por el Artículo 343 del CFPC de aplicación supletoria; el cual establece la manera como habrá de llevarse a cabo la audiencia, el cual es el siguiente: 1.- las documentales; 2.- la pericial y 3.- la testimonial y posteriormente las demás.

⁵⁸

Orendain Kundhart Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo": 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 32.

Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá un acuerdo en el que declarará el cierre de la instrucción y en el cual, además, abrirá el procedimiento al periodo de alegatos.

En el periodo de alegatos, la autoridad deberá poner a disposición de los particulares, sus representantes o las personas que hubiesen sido autorizadas, el expediente en donde obren las actuaciones, para que dentro de un plazo no inferior a 5 días ni mayor de 10, sin perjuicio de la ampliación del plazo a que se refiere el Artículo 31, formulen por escrito los alegatos que estimen procedentes, éstos tendrán que ser tomados en cuenta al momento de dictarse la resolución administrativa.

3.3.2. ACREDITAMIENTO DE LA PERSONALIDAD.

Previo al inicio del desahogo de las pruebas, la autoridad ante quien se ventile la audiencia, deberá acreditar la personalidad de quienes vayan a intervenir y para esto se deberá cumplir con la forma dispuesta en el artículo 19 de la LFPA.

"Artículo 19. Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representantes o apoderados.

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a los derechos, deberá acreditarse mediante Instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatarios públicos, o declaración en comparecencia personal de interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinentes para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarias para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.⁵⁹

Para el acreditamiento de la personalidad por instrumento público, habrá de tenerse especial cuidado en reunir las exigencias que todo poder debe contener, a la luz de recientes criterios sustentados por el Poder Judicial de la Federación, y evitar así el desechamiento de las promociones e inclusive del Recurso de Revisión previsto por la Ley.

Una vez acreditada la personalidad jurídica de las personas que habrán de intervenir, se procederá a declarar abierta la audiencia y con esto se seguirá el procedimiento administrativo.

3.3.2. FORMULACIÓN DE ALEGATOS.

Podemos decir que los alegatos son la exposición razonada que hace el particular, a través de su abogado, para demostrar que los argumentos vertidos en el escrito de contestación, conjuntamente con las pruebas ofrecidas, confirman que le asiste la razón. De tal forma que éstos argumentos deben ser expresados clara y técnicamente, la finalidad no es otra que aportar reflexiones o deducciones que suministren datos a la autoridad para bien probar los argumentos expuestos por el particular. Los inspeccionados, incluso, pueden presentar proyectos de resolución, con fundamento en lo que establece el Artículo 344, fracción VII del CFPC.

⁵⁹ Ibid. pag. 33

Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá un acuerdo en el que declarará el cierre de la instrucción, y en el cual, además, abrirá el procedimiento al periodo de alegatos, conforme lo establece la LFPA, en su Artículo 56, en donde se señala:

"Artículo 56. Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.⁶⁰

Debe tenerse presente que, la autoridad deberá respetar la totalidad del término a que se refiere el Artículo 56 de la LFPA, y aún cuando el particular los exprese al primer día, éste podrá mejorarlos presentando, al efecto, en cualquier día un escrito en donde los exprese.

Sin embargo, antes del vencimiento del plazo a que se ha hecho alusión en el párrafo anterior, los particulares podrán expresar su decisión de no presentar alegatos, por lo que habrá de tenerse por concluido el trámite, debiéndose turnar el expediente para su resolución.

Una vez que se han expresado los alegatos que el inspeccionado estimó convenientes, o que sin haberlo hecho transcurre el término que para tal efecto se le concedió, la autoridad emitirá un acuerdo en donde

⁶⁰ I. Orendain Kunhardt: Op. Cit., Pag. 33

se indique que se cierra esta etapa procesal y se turna el expediente al área que emitirá la resolución administrativa correspondiente.

3.3.4 RESOLUCIÓN Y CALIFICACIÓN DEL ACTA DE VERIFICACIÓN POR PARTE DE LA PROFEPA.

La resolución es un acto administrativo emanado de un procedimiento seguido en forma de juicio que determina infracciones a las leyes administrativas y establece sanciones.

La resolución administrativa en materia ambiental, es un documento jurídico y técnico especializado, en el que se califican infracciones contenidas en las normas ambientales, mismas que se encuentran dispersas en distintos ordenamientos.

Es decir, para que se cumpla adecuadamente la calificación y determinación de infracciones, así como las sanciones que se deriven, se requiere de conocimientos específicos en torno a las obligaciones dirigidas a las personas físicas y morales, cuyas conductas son reguladas por la legislación ambiental y otros ordenamientos que tienen la naturaleza de leyes, tratados internacionales, reglamentos y normas oficiales mexicanas.

Esto es, que para la elaboración de una resolución en materia ambiental se requiere de la participación de Licenciado en Derecho y de personal técnico con conocimientos de química, biología e ingeniería y demás en la materia.

Dentro del procedimiento administrativo, la resolución administrativa es aquella por medio de la cual el referido procedimiento concluye.⁶¹

⁶¹ J. González Márquez, Et. Al: Op. Cit., Pag. 407.

Es decir que la resolución, se debe emitir una vez que se concluyen todos los actos intermedios que la legislación exige para comprobar las infracciones administrativas y dar oportunidad a la persona verificaciónada de ser oído y vencido en el procedimiento y el término que se establece es:

"Artículo 76. Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se 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 .⁶²

Sin embargo, se dispone en el artículo 56 de la LFPA, un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez en que se dará oportunidad al verificaciónado para que formule alegatos. Luego entonces, el término para emitir la resolución administrativa empezará a transcurrir a partir de que concluya el plazo que la autoridad otorgue para la Formulación de alegatos y también se contempla en la LFPA la caducidad de instancia, en perjuicio de los interesados por falta de actuación de ellos en el procedimiento de la siguiente forma:

"Artículo 60. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado.⁶³

Sin embargo, opere la caducidad, la autoridad está obligada a advertir al interesado sobre dicha caducidad; se entiende que el inicio

⁶² Orendain Kunhart Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 41

⁶³ Ibid., Pag. 35.

del término de caducidad empieza a transcurrir a partir de la advertencia que formula la autoridad; también contra la caducidad de instancia procede el Recurso de Revisión y el hecho de que se decreta la caducidad no interrumpe ni suspende el plazo de prescripción.

Por otro lado, la resolución administrativa, debe observar los requisitos que establecidos en la Ley: ser expedida por órgano competente, cumplir con la finalidad del interés público, asumir la forma escrita, contar con firma autógrafa de la autoridad que la expide, estar fundada y motivada y expedirse según las formalidades del procedimiento que la rige y sin que medie error, etc.

En la práctica administrativa, la forma que suele darse a las resoluciones administrativas comprende cuatro partes: 1) El encabezado que contienen datos genéricos del órgano que resuelve, del expediente y de la persona verificaciónada; de igual manera se expresa el lugar y fecha en que se emite la resolución; 2) Los resultados que expresan las situaciones de hecho que sirven de base a las consideraciones de la resolución; 3) Los considerandos, son los razonamientos lógico jurídicos que sustentan la calificación de infracciones y 4) los resolutivos que precisan las argumentaciones y valoraciones que van a servir de base para resolver el fondo de la resolución administrativa.

Para la emisión de la resolución, la tarea más delicada en el procedimiento jurídico administrativo es la valoración de las pruebas, pues queda a merced de la prudencia, la probidad y la experiencia de quien las valora, todo ello sujeto a reglas generales establecidas por la legislación adjetiva y delimitadas por la jurisprudencia.

Tanto la LGEEPA como la LFPA, no establecen las reglas a las que la autoridad habrá de ceñirse para la valoración de las probanzas que hubiera aportado la persona verificaciónada, por tanto, es necesario acudir a las reglas generales que establece el CFPC.

Por otro lado, en la calificación de infracciones se debe utilizar un razonamiento lógico- jurídico en donde se requiere la presencia de una premisa mayor, una menor y una conclusión de derecho: La premisa mayor será la norma general y abstracta que establezca obligaciones de hacer o no hacer a los sujetos verificados; la premisa menor se referirá, en el caso que nos ocupa, a los hechos u omisiones concretos asentados en las actas administrativas; y la conclusión consistirá en el encuadramiento de esos hechos y omisiones en las hipótesis generales y abstractas, así como la aplicación de una norma secundaria que incorpora una sanción.

Cabe señalar en la resolución que quedarán claramente expresadas las infracciones y de existir diversas, las multas deberán establecerse cada una por separado, en las resoluciones administrativas correspondientes, expresando además el monto total de ellas.

En la calificación de las infracciones, se derivarán las sanciones que disponen los Artículos 171 de la LGEEPA con relación al artículo 70 de la LFPA. De igual manera, la imposición de sanciones deberá de estar suficientemente fundada y motivada, de conformidad con los criterios que establecen los Artículos 173 de la LGEEPA y 73 de la LFPA.

3.3.5 IMPOSICIÓN DE SANCIÓN AL INFRACTOR DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL.

Los tipos de sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la normatividad ambiental, con relación a las facultades de la Subprocuraduría de Verificación están contenidas en el artículo 70 de la LFPA que dice:

"Artículo 70: Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podran consistir en:

- I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa;
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- IV. Arresto por 36 horas;
- V. Clausura temporal o permenete, parcial o total; y
- IV. Las demas que señalen las leyes o los reglamentos."⁶⁴

La multa: es la sanción pecuniaria consistente en pago al Estado de una cantidad de dinero por el incumplimiento de una Ley".⁶⁵

Para determinar el monto de la multa, la legislación establece ciertos, la multa debe ser de un monto tal que se logre cumplir con su propósito inhibitorio. dicho monto puede ser como mínimo el equivalente a 20 días de salario mínimo y como máximo el equivalente de veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito federal según la legislación ambiental.

Por eso es que las multas ambientales deben de encuadrarse en una política ambiental que tienda a inducir el cumplimiento de la legislación ambiental. Por lo que habrá que relacionar a las multas con los costos económicos que implica el cumplimiento de la ley, pero siempre considerando los criterios que la propia legislación establece.

La clausura: "Es la sanción administrativa por virtud de la cual se cierra el funcionamiento de una empresa, establecimiento o cualquier fuente fija que se encuentre en su interior pudiéndose

⁶⁴ L. Orendain Kunhardt : Op. Cit., Pag. 40

⁶⁵ J.J. González Márquez, ET. AL: Op. Cit., Pag. 410.

encontrar en un mismo establecimiento diversas fuentes fijas de contaminación."⁶⁶

Cuando se establece la clausura como sanción, se procederá a la colocación de los sellos, para lo cual se elaborarán los oficios de comisión, en los cuales deberán precisarse que el objeto de la diligencia será precisamente la ejecución de la clausura ordenada en la resolución administrativa correspondiente; asimismo, se levantarán las actas administrativas en que se constate la colocación de los sellos. En caso de resistencia a la ejecución de la clausura, se solicitará el apoyo de la fuerza pública y se hará la denuncia de hechos ante el Ministerio Público Federal.

La clausura puede asumir la modalidad de total o parcial y cada una de éstas a su vez, pueden ser temporales o definitivas.

La clausura total, afecta a todas las instalaciones de una empresa o establecimiento, lo cual se traduce en una imposibilidad jurídico-administrativa para que dicha empresa o establecimiento continúe trabajando.

La clausura parcial solo afecta a una parte de las instalaciones de una empresa o de su proceso.

Estas clausuras pueden adquirir la característica de temporal, caso en el cual esa temporalidad podrá ser determinada por un periodo de tiempo o determinable, sujetando su levantamiento a una condición resolutoria, esto es, condicionándola a la corrección de ciertas irregularidades urgentes; también puede tener la forma de definitiva, caso en el cual, implicaba la imposibilidad de que la instalación afectada pueda continuar funcionando.

⁶⁶ Ibid., Pag. 411.

Las clausuras, independientemente de la modalidad que adopten, se justificarán solamente en el caso de violaciones de gravedad.

Las modalidades que adopte la clausura también dependerán de esta gravedad, pudiendo establecer grados de las mismas, de tal manera que para casos de extrema gravedad o cuando exista imposibilidad física o legal para que las actividades se realicen de una manera sustentable, se recurra a la clausura total o parcial, pero definitiva.

El arresto se refiere a una sanción de carácter administrativo consistente en la privación de la libertad de la persona verificaciónada o de los responsables de las violaciones a la normatividad ambiental. Este arresto no podrá exceder de 36 horas, de conformidad con los Artículos 21 constitucional y 70 de la LFPA.

Finalmente, en la LFPA se contempla otra sanción que es la amonestación que se refiere a una llamada de atención a los verificaciónados con relación a sus conductas u omisiones que se refieren a infracciones leves.

Las amonestaciones deben estar acompañadas de apercibimiento, entendido este último como la advertencia al verificaciónado, en el sentido de que si continúa realizando conductas u omisiones infractoras, se le aplicarán las sanciones que establece la legislación de la materia y se podrá hacer acreedor a sanciones por reincidencia.

La LFPA establece que las sanciones citadas se pueden combinar, es decir, podrá imponerse multa y clausura a su vez, y otras formas de combinación, con la amonestación con apercibimiento, salvo que se imponga como sanción el arresto, ésta no podrá combinarse con otras, sino deberá ser única.

Por otra parte, cuando en los expedientes aparezcan hechos u omisiones que puedan ser constitutivos de alguna infracción que corresponda aplicar a otra autoridad federal distinta de esta Procuraduría o a los gobiernos locales el órgano desconcentrado debería abstenerse de sancionar y dar vista remitiendo las constancias pertinentes a las autoridades o gobiernos competentes, a fin de que actúen en el marco de sus atribuciones y determinen si hay o no infracciones y las sanciones que procedan.

Además de las sanciones administrativas a que se hacen acreedoras las personas verificadas, los mismos hechos u omisiones pueden dar lugar a una responsabilidad de tipo penal, sobre esta cuestión la LFPA establece qué sanciones administrativas son independientes de la responsabilidad penal en que incurran los infractores, según se establece en el artículo 78 de esta Ley.⁶⁷

En los criterios para imponer sanciones , se le confiere un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para imponer sanciones por infracciones administrativas, estableciendo que su imposición se sujetará a los criterios siguientes:

"Artículo 73. La autoridad administrativa fundadora y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; y
- III. La reincidencia, del infractor.⁶⁸

De lo anterior se desprende que la autoridad está obligada a considerar los criterios citados para decidir qué sanción impondrá al

⁶⁷ Cfr Artículo 78 de la "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 4a. Ed., Editorial Themis, México 1994, Pag. 42.

⁶⁸ I. Orendain Kunhardt: Op. Cit., Pag. 41

verificación o cuántas de las sanciones permitidas aplicará. Como ya se mencionó anteriormente, la LFPA permite combinar dichas sanciones, salvo cuando se trata del arresto administrativo.

3.3.6 NOTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN AL INFRACOR DE LA NORMATIVIDAD ECOLÓGICA

Entendemos como notificación, el medio legal a través del cual se hace del conocimiento de la parte interesada la resolución judicial o administrativa y se le requiere para que cumpla un acto. Cabe señalar, que la relación de dichos actos es indicativa, mas no limitativa, por lo que pueden existir otros actos susceptibles de ser notificados.

El efecto inmediato en una notificación llevada a cabo conforme a las formalidades previstas por la ley, es el de que el particular tenga conocimiento que se ha ordenado un determinado acto dentro del procedimiento administrativo del cual es parte, a fin de que si lo considera necesario, formule las manifestaciones que el caso requiera, tales como contestar emplazamiento, ofrecer pruebas, formular alegatos, etc.

Con la resolución administrativa concluye el procedimiento de verificación y vigilancia. Dicha resolución se le notificará al interesado personalmente, por correo certificado o por edicto si se desconoce el domicilio del interesado. Es recomendable que esta notificación sea personal, por virtud de que la jurisprudencia exige que aunque sea por correo certificado existe la obligación de notificar al interesado.

Dicha resolución se notificará en un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de su emisión y esta notificación deberá de contener el texto íntegro de la resolución, así como el fundamento legal en que se apoye y se deberá mencionar que la resolución administrativa que se notifica tiene el carácter de definitiva en la vía administrativa y que en contra de ella procede el Recurso de Revisión.

“Artículo 36. Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar fecha y hora en que la notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal, a falta de ambos, el notificar dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse esta a recibirla en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.”⁶⁹

En la LGEEPA se prevé, lo relativo al derecho que tienen las personas físicas o morales, sean públicas o privadas, para impugnar los actos de la autoridad administrativa que no les fueron notificados, o bien, que siendo notificados se incumplieron las formas legalmente establecidas para la práctica de las notificaciones.

Después de la notificación sigue la ejecución de la resolución, que se refiere al cumplimiento voluntario o forzoso de las sanciones u obligaciones que se establecen en la misma. Esta ejecución puede adoptar distintas formas, dependiendo del tipo de sanciones u

⁶⁹ I. Orendain Kundhart: Op. Cit., Pag. 27

obligaciones que se establezcan en la propia resolución y que ya hemos comentado.

3.4 ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LFPA.

3.4.1. ANTECEDENTES.

El antecedente del Recurso de Revisión previsto en la LFPA lo encontramos en el Recurso de Inconformidad contemplado en la LGEEPA. El Recurso de Inconformidad existe desde la primera ley ambiental y aporta las bases y estructura al recién creado Recurso de Revisión, es decir, que frente a la resolución dictada por la autoridad ambiental en el procedimiento de verificación y vigilancia siempre ha existido en la materia ambiental, un medio de defensa para impugnar el acto de autoridad. La LGEEPA regula en su capítulo V del título sexto del artículo 176-181 las reglas referentes al Recurso de Inconformidad, tutelando el derecho de las personas verificaciónadas para hacer valer ante la propia autoridad los vicios o irregularidades que se han cometido durante el procedimiento o al momento de dictar la resolución que imputa infracciones, y las sanciona.

Así las cosas, con la creación de la LFPA, se pretende unificar todo medio de defensa ordinario de carácter administrativo en un sólo concepto y esto es el Recurso de Revisión.

En consecuencia existen muchas diferencias entre el antiguo Recurso de Inconformidad regulado en la LGEEPA y el Recurso de Revisión, pero lo más notable en esto es que con la LFPA nace una regulación más precisa en el desarrollo del nuevo medio impugnativo no tenía el Recurso de Inconformidad.

3.4.2 CONCEPTO GENERAL DE RECURSO DE REVISIÓN COMO MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA.

El Recurso de Revisión 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 está facultada para modificar sus propios actos, salvo cuando se confieren derechos a las personas, caso en el cual, serán los tribunales quien declaren nulos esos actos o petición de la misma autoridad.

El recurso administrativo se define 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 falta de aplicación a las disecciones debidas".⁷⁰

Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre recurso y medio de impugnación. Todo recurso es en realidad un medio de defensa; por lo contrario, existen medios de defensa que no son recursos. Esto significa que el medio de defensa es el género, y el recurso es la especie.

En estricto sentido, el Recurso de Revisión es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales.

Para concluir, la idea de este Recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y estos

⁷⁰

Calderón Hernández Armiento: "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos"; 1a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1992, Pag. 55

obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios, tanto al particular agraviado, como al interés general.

3.4.2.1 LEGITIMIDAD Y PROCEDENCIA PARA PROMOVER EL MEDIO DE DEFENSA

El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el gobernado tiene de exigir a la administración pública que se sujete, en su funcionamiento, a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

De esta manera, el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

El recurso administrativo es importante porque permite a la Administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando éste se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo, a fin de establecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

Con esto se pretende lograr un restablecimiento del orden jurídico, evitando con ello que la controversia se plantee ante los tribunales y en consecuencia, la saturación de éstos. Sin embargo, los recursos administrativos suelen no lograr su cometido en la medida en que las autoridades administrativas tienen a confirmar sus actos.

Los elementos de que esta formado el recurso administrativo, se pueden reducir a los siguientes: una ley que autorice la interposición del recurso; un acto de la administración; que haya lesión o afectación a los intereses legítimos del particular; que quede perfectamente determinado el órgano de autoridad ante el cual deba interponerse el recurso; que se señale claramente el término, la forma y todas las demás modalidades relacionadas con el recurso; la formación y casos en que podrá suspenderse la ejecución de la resolución administrativa y las obligaciones que tienen las autoridades de resolver el recurso presentado.

En el caso de nuestra materia, el recurso administrativo que vienen conociendo la PROFEPA se encuentra contemplado en el Capítulo V del Título Sexto de la LGEEPA y en el Título Sexto de la LFPA. En estos ordenamientos se tutela el derecho de las personas verificaciónadas para hacer valer ante la propia autoridad los vicios o irregularidades que se hayan cometido durante el procedimiento de verificación o al momento de darse la resolución que concluye dicho procedimiento.

La LFPA establece normas con relación a la procedencia del recurso, término para interponerlo, obligatoriedad de su interposición, autoridad competente para resolverlo, formalidades de su presentación, suspensión del acto reclamado, término para resolverlo y formas que puede asumir o la resolución que recae al recurso. Estos aspectos se regulan de manera insuficiente, por lo que se han venido contemplando con el CFPC.

Del artículo Segundo transitorio de la LFPA se desprenden dos interpretaciones con relación a la vigencia de las normas de la LGEEPA que regulan al recurso administrativo. En este precepto se dispone que se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la propia LFPA, en particular los diversos recursos

administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por el propio ordenamiento.

Esto es, se podría interpretar que las normas que establecen todas las leyes administrativas, entre ellas la LGEEPA, en torno a los recursos administrativos, se entienden derogadas; sin embargo, también se podría interpretar que solamente se derogan las normas que se opongan a las materias reguladas por la LFPA con relación al Recurso de Revisión.

Por lo que, de acuerdo con esta última interpretación, se continuarán aplicándose las reglas relativas al recurso que establece la LGEEPA, siempre que no se trate de aspecto regulados por la LFPA o no se opongan a éstas, pues en esos casos se entiende que prevalecen las normas de la nueva ley.

Independientemente de la interpretación anterior la LFPA, precisa que los recursos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de esa Ley, se resolverán conforme a la Ley de la materia, que en el caso que nos ocupa, lo sería la LGEEPA; y los recursos que se interpongan con posterioridad a dicha fecha se resolverán conforme a la nueva Ley o conforme a ambas, dependiendo de la interpretación que se adopte, con independencia de que el acto impugnado se haya resuelto conforme a la ley ambiental.

La LFPA modifica radicalmente las reglas aplicables a la denominación del recurso, identificándolo ahora como de revisión y modifica de manera importante, los siguientes aspectos: procedencia; autoridad competente; término para su interposición; formalidades de la suspensión; improcedencia y sobreseimiento; sentido de la resolución; suplencia de la deficiencia de la queja; impugnación de la negativa ficta; Formulación de alegatos; término para resolver y facultad de la autoridad para modificar sus actos.

En términos generales, el Recurso de Revisión, en nuestro medio administrativo, consiste en que mediante él los particulares impugnan la validez de actos procedimentales o de la resolución administrativa, ya en cuanto al fondo, ya en cuanto a la forma.

Por otro lado, en cuanto a la procedencia del Recurso de Revisión, el fundamento jurídico que encontramos dice:

"Artículo 83. 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.⁷¹

Desde luego, es innegable que para que proceda la interposición del recurso, es necesario que exista previamente un acto de la administración con el cual se afecten los intereses jurídicos del particular; sin la emisión de este acto, el recurso que se interpongan carece de materia.

En tal virtud, la LFPA establece de manera categórica que el recurso procede contra actos y resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente (art. 83); en el caso que nos ocupa, de verificación y vigilancia de la legislación ambiental. Anteriormente la LGEEPA podía ser interpretada en el sentido de que era posible impugnar tanto las resoluciones y actos definitivos, como los actos que se emitieran dentro del procedimiento.

En el mismo sentido, la LFPA señala que los actos de trámite podrán recurrirse por los interesados al impugnar la resolución

⁷¹ Orendain Kundhart Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1 Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pág. 45

definitiva, caso en el cual corresponderá conocer el recurso al superior jerárquico, como se verá más adelante.

Igualmente, dichos actos pueden impugnarse durante el procedimiento, correspondiendo conocer el recurso en este caso a la propia autoridad que concluye el procedimiento, al momento que emite la resolución administrativa correspondiente.⁷²

En nuestra legislación los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios. Es optativo cuando se puede elegir entre agotarlo primero y después, llegado el caso, acudir a juicio ante los tribunales, o bien acudir directamente al juicio. Es obligatorio cuando necesariamente debe agotarse esa instancia antes de acudir al juicio.

Cabe hacer notar que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales, si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo ilegal.

Al respecto, la LGEEPA establece que las resoluciones ambientales podrán ser recurridas por los interesados. El verbo "podrán" venía siendo interpretado por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación en dos sentidos: para unos implicaba que el recurso era opcional, mientras que para otras, significaba que ese recurso era obligatorio.

En materia de amparo, los Juzgados de Distrito siempre consideraron que el recurso mencionado debía de agotarse antes de acudir al juicio de amparo, por lo que cuando no se agotó se sobrerán los juicios.

72

I. Orendain Kundhart: Op. Cit., Pág. 46.

3.4.2.2 TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO.

El Recurso deberá ser presentado por el recurrente 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 haya sido depositado en el Servicio Postal Mexicano.⁷³

Este recurso, será recibido por la Oficialía de Partes de la PROFEPA, y en las oficinas administrativas de las Delegaciones en los Estados según corresponda y el plazo para interponer dicho Recurso lo encontramos en el siguiente artículo de la LFPA.

“Artículo 85. El plazo interponer el Recurso de Revisión, es de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la notificación de la resolución que se recurra.”⁷⁴

Este término se considera improrrogable; excepto cuando exista causa justificada, la autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar este plazo, que no excederá en ningún caso de la mitad del previsto original.

Como se puede notar en el párrafo anterior, la LFPA establece el mismo término de 15 días que disponía la LGEEPA, para interponer el Recurso de Inconformidad; sin embargo, la variante consiste en que el acto impugnado se notificaba por ejemplo el día lunes 1 y surtía efectos el día martes 2, y el término de los 15 días, empezaba a correr a partir del miércoles 3. Esto se traducía en un plazo de 17 días hábiles, que comprendía los 15 días que otorgaba la ley para interponer el recurso, sumando otros dos días, aquél en que surtía efectos la notificación y aquél en que iniciaba el cómputo; en cambio, como ahora la LFPA establece en su artículo 38, que las notificaciones surten

⁷³ Orendain Kunhardt "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 29

⁷⁴ Ibidem, Pag. 46.

problema relacionado con los alimentos contaminados y que repercuten en el deterioro económico social de la población.

El capítulo octavo de la protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes, se catalogaban las fuentes de las radiaciones ionizantes, cuya regulación fue importante debido a que si no se aplica adecuadamente, podía provocar daños eminentes al medio ambiente, con perspectivas de mayores riesgos ya que aun se podía prevenir un mayor empleo de este en su futuro. Por eso fue tarea fundamental, el control de su uso y aplicación para evitar consecuencias fatales en la degradación de los ecosistemas y deterioro de la salud.

Las emisiones de energía radiante se han incrementado así en radiaciones ionizantes, se palpa un aumento en la aplicación industrial, y científica del radio, uranio y plutonio, que en algunos casos llegan a causar serios problemas de contaminación inclusive se extiende a través de las corrientes de agua y aire. Estos preceptos ya no se encuentran regulados en la Ley actual.

El capítulo noveno de La Verificación y Vigilancia, contemplaba la facultad que tenía la Secretaría de Salubridad y Asistencia para verificar mediante verificaciones el exacto cumplimiento de los preceptos de Ley.

En el capítulo décimo de las Medidas de Seguridad y Sanciones, se establecía la competencia de la Secretaria de Salubridad y Asistencia para que en caso de incumplimiento de la Ley, se aplique al infractor de ésta ya sea las medidas de seguridad o la sanción prevista en la Ley.

Asimismo, se establecía como medida de seguridad el decomiso y la clausura total o parcial, temporal o definitiva de la Industria o fuentes donde se origine la contaminación en la inteligencia de que cuando exista peligro inminente para la salud pública, se faculta

a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para ordenar de inmediato, la aplicación preventiva de medidas de seguridad, con objeto de proteger las condiciones ambientales y la salud humana.

En lo referente a sanciones de carácter pecuniario, con el paso del tiempo se volvieron demasiado bajas en cuantía y tomando en cuenta que los dueños de las fuentes que contaminaban tenía un gran potencial económico, es por lo que se fijaban los montos de la multa de acuerdo con un margen proporcionado por el día del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, con el fin de actualizar las cantidades en proporción a los salarios generales.

Por último se preveía la posibilidad de decretar el arresto hasta por 36 horas, en calidad de pena corporal aplicable a infracciones graves, se impone la fuerza pública y a las autoridades judiciales en auxilio de las autoridades administrativas en el puntual cumplimiento y observancia de un ordenamiento de la Constitución, cuyas disposiciones destinadas a preservar la vida y la salud de las personas, de sus bienes y de los de la nación, tienen profundo contenido humano y un eminente interés social y carácter público.

Los capítulos décimo primero y décimo segundo del Recurso de Inconformidad y de la Acción Popular eran nuevos; y ampliaron considerablemente la regulación de estas materias en la creación de esta Ley establece también en el Recurso de Inconformidad el procedimiento a seguir para la interposición y mantenimiento en favor de los interesados la garantía de audiencia para el caso de la imposición de sanciones administrativas y también se fija un procedimiento a seguir en la acción popular.

El capítulo décimo tercero de los delitos; se tipificaban algunos delitos que por su trascendencia deben de contenerse en la legislación ambiental, se establece competencia para proteger el ambiente y abatir

la contaminación, establecer penas para sancionara a los infractores de tales disposiciones.

I.3.3 REPLANTAMIENTO DE LA NECESIDAD DE PROCURAR "UN MEDIO AMBIENTE SANO".

La permanente degradación del medio ambiente constituyó, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la humanidad viene planteando en esta segunda mitad del siglo.¹⁶

La intensiva explotación de los recursos naturales, el desarrollo de tecnología, la industrialización y el creciente proceso de urbanización de las grandes áreas territoriales son fenómenos incontrolados que han llegado a amenazar en determinadas regiones, la capacidad, crecimiento y regeneración de la naturaleza. Que al no ser adecuadamente plantificado han provocado perturbaciones irreversibles del equilibrio ecológico ambiental general.

La defensa de nuestros recursos naturales, la contaminación de la calidad de las aguas continentales y marítimas, la erosión, contaminación y depredación de los suelos.

También la falta de protección de la fauna y flora, la tala de bosques y los procesos industriales o urbanos no planeados que impiden adecuados sistemas de eliminación y tratamiento de los residuos.

Asimismo, la defensa de las áreas verdes y espacios libres; la reinstalación de la industria fuera de las zonas de vivienda.

Por último la gestión de tráfico, la acumulación de basura, la restauración y mejora de zonas de interés natural y artístico.

¹⁶ "Dictamen de la Ley Federal de Protección al Ambiente": H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, Año III, T.III, No. 37, de fecha 11 de diciembre de 1981, Pag. 128

Todos los aspectos anteriores son importantes mismos que motivaron a crear esfuerzos de responsabilidad tanto por parte del gobierno como de la sociedad, para concientizarse de la necesidad de procurar un ambiente sano.

La cuestión no era prevenir o eliminar por completo la degradación ambiental sino como reducirla al mínimo o por lo menos mantenerla en un nivel que fuera congruente con los objetivos de la sociedad.¹⁷

La Ley Federal de Protección al Ambiente profundizo en más aspectos que la Ley que le antecede, ampliando sus horizontes, específicamente dándole toda la fuerza punitiva de una regulación que permitió, el prevaecimiento del interés público y social en la procuración de un ambiente limpio y sano.

1.3.4 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE APLICAR LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,

Inicia sus funciones el 1° de Diciembre de 1982, surgiendo como resultado de la preocupación social, por la búsqueda de un sistema administrativo en la gestión ambiental y fue una de las primeras medidas de la administración entrante al Poder Ejecutivo.

Los antecedentes de esta Secretaría se dan de la siguiente forma; La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1928, creo la Secretaría de Obras Públicas, ese nombre lo conservo hasta el 29 de diciembre de 1976, en que entro en vigor la

¹⁷ Panayoto y Teodore: "Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo": 1a. Ed., Ediciones Gernika, México, 1994, Pag. 70

Ley orgánica de la Administración Pública Federal, le asignó el nombre de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública. Por reformas publicadas en el Diario oficial de la federación de 29 de diciembre de 1982, se amplió la competencia de esta Secretaría, cambiando su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.¹⁸

Así, debido a la urgente atención a problemas cuya coordinación se volvía cada vez más necesaria, por primera vez en la historia de México se logro una visión de conjunto en torno al problema ambiental que insidía sobre la supervivencia del hombre, procediendo a atenderlos a través de una sola estructura administrativa fundamentándose en el Derecho Ambiental.

La SEDUE conservó las atribuciones de la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, en lo que se refería a los temas de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, los bienes nacionales y la vivienda.

La Secretaría de Salud y Asistencia Publica le cedió la atribución de formular y conducir la política de saneamiento ambiental, aunque debía hacerlo en coordinación con dicha Secretaría, lo que implico que la SEDUE tomara a su cargo la protección del ambiente.

También absorbió de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas las atribuciones en materia de flor y fauna terrestre, así como en materia específicamente forestal.

Por último, a la SEDUE se la asignaron los cometidos inéditos en la Organización de la Administración Publica Federal lo relativo a la protección de los ecosistemas naturales y áreas naturales, la propiedad de la nación Mexicana.

¹⁸ M. Acosta Romero, Op. Cit., Pag. 180

De lo anterior, se desprende que la autoridad deberá llevar a cabo un análisis cuidadoso de las pruebas que reciba, previo a su admisión, en donde determinará cuales de las que le fueron propuestas reúnen los elementos anteriormente mencionados y pueden ser las siguientes pruebas:

La prueba confesional. Por lo que se refiere a esta probanza y de acuerdo a lo que ordena el Artículo 50 primer párrafo de la LFPA, el ofrecimiento de ésta prueba a cargo de la autoridad, en cualesquiera de sus modalidades, deberá rechazarse.

La prueba confesional: Es la vinculación por la cual se contiene la admisión de que determinados hechos son ciertos.⁷⁹

En la prueba confesional el ofrecimiento de esta se admite para el efecto que la autoridad invoque la confesión de los hechos u omisiones en los que haya incurrido el particular.

La Prueba Pericial. Esta probanza versará sobre aquéllos hechos que para su esclarecimiento requieran de conocimientos especializados en alguna ciencia o arte, o en aquéllas situaciones en las que expresamente lo ordene la ley, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 143 del CFPC.

“Artículo 144. Los peritos deben tener título en la ciencia o arte que pertenezca la cuestión sobre que ha de oír su parecer, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentado.”⁸⁰

La parte que desee ofrecer la prueba pericial, podrá promoverla en cualquier momento, mediante escrito dirigido a la autoridad que conoce del procedimiento y en el cual se formularán las

⁷⁹ J. Ovalle Fabela: Op. Cit., Pag. 147.

⁸⁰ “Código Federal de Procedimientos Civiles”: 4a Ed., Ediciones Delma, México, 1992, Pag.

preguntas o precisará los puntos sobre los que deberá versar el dictamen pericial.

Una vez que se tenga por designado al perito, el oferente deberá presentarlo ante la autoridad que conozca del procedimiento, dentro de los siguientes tres días, para que manifieste su aceptación y proteste el desempeño del cargo. Pero si el perito nombrado por el particular rechazase la propuesta de desempeñar el cargo, la autoridad administrativa deberá prevenir al particular, para que dentro del término de 5 días que establece el Artículo 43 de la LFPA, designe un nuevo perito; pero si transcurrido ese término, no lo hubiese nombrado, la autoridad podrá declarar que el verificaciónado ha perdido ese derecho.

La prueba testimonial: Es la declaración procesal de un tercero ajeno a la controversia, acerca de hechos que a este conciernen.⁸¹

Es importante señalar que todas las personas a las que les consten los hechos que el interesado debe probar se encuentran obligadas a declarar, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 165 del CFPC.

El oferente, podrá nombrar hasta cinco testigos por cada hecho, salvo que la ley limite este número (Artículo 166 CFPC), que en el caso específico la LFPA es omisa. Asimismo, la autoridad ambiental podrá reducir el número de testigos, fundando y motivando la decisión.

Los testigos deberán ser presentados por quien los ofreció, se hará con la indicación del nombre completo del testigo y la dirección exacta de su domicilio y el señalamiento preciso de su presentación a cargo del oferente o en su caso, de la imposibilidad de comprometerse a presentarlo el día y hora que para tal efecto de hubiese señalado.

⁸¹ J. Ovalle Fabela: Op. Cit. Pag. 163.

“Artículo 167. Los testigos citados a declarar cuando la parte que ofrezca su testimonio manifiesta no poder, por sí misma, hacer que se presente. La citación se hará con apercibimiento de apremio si faltaren sin causa justa.

Los que habiendo comparecido, se nieguen a declarar serán apremiados por el tribunal.”⁸²

Las pruebas documentales: Por lo que se refiere a estas probanzas, y dada su naturaleza, el desahogo de las mismas no requiere de señalamiento de audiencia en un día específico.

Los documentos privados y aún los públicos deberán presentarse en originales o, en su caso, en copia certificada, porque en caso de ofrecerse en copias simples o fotostáticas sin certificación, la autoridad podrá recibirlos, pero no les concederá valor probatorio alguno.

La prueba de verificación ocular: Por lo que toca a la prueba de verificación ocular, esta podrá practicarse si es solicitada por el particular con toda oportunidad, que pueda servir para aclarar o fijar los hechos a que se refiere el punto de controversia y que así lo haya dispuesto la autoridad.

Durante su práctica, el particular o la autoridad podrán levantar planos o tomar fotografías del lugar u objetos verificados.

La práctica del desahogo de esta probanza, tendría que instrumentarse mediante la expedición de un acuerdo, en el cual se indicarían los puntos sobre los que se practicaría esta probanza, se designaría mediante oficio de comisión a los servidores públicos que levantarían un acta circunstanciada de las incidencias que se observen.

⁸²

“Código Federal de Procedimientos Civiles”: 4a Ed., Ediciones Delma, México, 1992, Pag. 39

Los servidores comisionados, podrán ser inspectores y/o abogados, ya que por la naturaleza de la prueba, no se requieren de conocimientos especiales.

La prueba presuncional. Por lo que se refiere a esta prueba puede derivarse de dos supuestos, los que establece expresamente la Ley, o los que se deducen de los hechos comprobados.

Cuando el particular ofrezca la prueba presuncional, estará obligado a probar los supuestos de la misma, pero no su contenido; pero cuando se niegue la presunción que se ofrece, se encuentra obligado a probar contra su contenido.

Finalmente, es necesario puntualizar que en los casos en los que no se desahoguen las pruebas por causas no imputables a su oferente, dentro del plazo de 15 días, la autoridad podrá conceder al particular un plazo no menor a ocho ni mayor a quince días hábiles, a efecto de que en ese lapso de tiempo se desahoguen, como se puede leer del párrafo segundo del artículo 52 de la LFPA.

3.4.2.5 LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

La suplencia de la queja deficiente entraña la posibilidad de que la autoridad traiga al procedimiento los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil.

El Recurso de Revisión puede ser deficiente por omisión o imperfección, en donde se infiere que suplir la deficiencia de la queja, significa llenar las omisiones en que haya incurrido el recurrente.

En este sentido, la LFPA incorpora en el Recurso de Revisión, la figura de la suplencia de la queja deficiente, con carácter obligatorio, lo que trae consigo una mayor protección de los recurrentes.

Este cambio sustancial, en la substanciación del recurso, pretende tutelar al ciudadano en general de lo diverso y complejo que es el aparato administrativo y sus reglamentaciones.

Asimismo, la autoridad administrativa tiene la facultad de considerar como elementos de juicio, para tomar una decisión, los hechos notorios aunque no hayan sido referidos por el recurrente, respecto de los cuales no se exigirá entonces prueba, ya que es un principio general de derecho de que los hechos notorios se prueban por sí mismos.

Cabe señalar que no son hechos notorios aquellos que la autoridad administrativa pueda conocer oficialmente o privadamente, sino aquellos que disfruten de un reconocimiento general en el lugar y en el tiempo en el que el proceso se desarrolla.

Ahora bien, la inadmisibilidad del conocimiento oficial o conocimiento privado de la autoridad administrativa, existe sólo en la medida que se pretenda hacer valer dicho "conocimiento" como prueba en contra del recurrente, no tratándose de un autentico hecho notorio.

En cambio, si el propio interesado alega un hecho que sin ser notorio es de conocimiento oficial o privado de la administración, es indudable que la autoridad administrativa puede resolver con base a ese conocimiento, siempre que examine en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

De igual manera, la autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta, aunque el recurrente haya planteado sus agravios de manera insuficiente, caso en el cual la autoridad deberá fundar cuidadosamente

los motivos porque considera legal el acto y precisar el alcance de la resolución.⁸³

3.4.2.6 RESOLUCIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD COMPETENTE AL RECURSO DE REVISIÓN.

Los recursos administrativos se plantean y se resuelven por la propia administración, tal y como ha quedado anotado en páginas anteriores. De nada serviría que en la Ley se estableciera el recurso si no existe una autoridad competente para su conocimiento y resolución.

La LFPA establece que el Recurso de Revisión debe interponerse ante el mismo órgano que emitió el acto administrativo que se impugna, y las actuaciones pertinentes deben luego elevarse "directamente" al superior jerárquico que, de acuerdo a la Ley deberá "resolver" dicho recurso.

Este planteamiento no estaba previsto en la LGEEPA, lo que originó que las disposiciones reglamentarias confirieran la facultad para resolver el Recurso a la propia autoridad que emitía el acto, a otra de similar jerarquía, o al superior jerárquico.

En lo que hace a los recursos presentados ante autoridad incompetente, se dispone que dicho órgano incompetente deberá remitir la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días.

En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al interesado en el sentido que su escrito se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia el autoridad incompetente deberá dejar constancia por escrito en el propio documento y en las copias selladas que al efecto se exhiba; en este

⁸³ Orendain Kunhardt Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 52

caso se entiende que la fecha de recepción será aquella en que la autoridad competente recibe el recurso.⁸⁴

Ese mismo procedimiento se le aplicará a los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo, dirigidos a una autoridad que resulte incompetente, debiendo agregarse al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador.

Sobre la cuestión que se trata en este apartado, cabe distinguir a la autoridad competente para resolver los recursos cuando se interponen durante el procedimiento para recurrir actos que se emiten durante el mismo, de aquella que conocerá los recursos que se presentan después de que se emite la resolución administrativa que concluye dicho procedimiento, independientemente de que también se ataquen actos propios del procedimiento.

Esta diferenciación se presenta por virtud de que la Ley permite que los actos de procedimiento sean impugnados durante el mismo procedimiento o al momento en que se impugne la resolución definitiva.

Por lo que hace al recurso que se interpone después de emitida la resolución que concluye el procedimiento, éste lo conocerá el superior jerárquico, aclarando que en este recurso, el verificacónado podrá impugnar tanto irregularidades de la propia resolución así como las cometidas durante el procedimiento.

Así las cosas y atendiendo a las consideraciones anteriores, en el caso de la estructura de la PROFEPa, corresponderá a la Subprocuraduría de Verificación Normativa, conocer del Recurso de Revisión cuando éste se interponga para impugnar la resolución administrativa que concluye el procedimiento de verificación, siempre

⁸⁴ Artículo 42 de la " Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1a. Ed., Editorial Themis México, 1994, Pag. 29

que esa resolución sea emitida por la Unidad de Verificación Normativa y será competencia del Procurador resolver el recurso cuando dicha resolución sea emitida por los Delegados de la Procuraduría en las entidades federativas.

Esta facultad se entiende con independencia de quien substancie el recurso y elabore el proyecto de resolución al mismo; es decir, quien formalmente resuelve el recurso es quien lo firma; en el caso que nos ocupa, lo será el Subprocurador citado o el Procurador, según corresponda.

Cabe señalar, que durante el procedimiento se podrán interponer uno o varios recursos para impugnar cualquiera o todos y cada uno de los actos que se emiten durante dicho procedimiento. En estos casos si los recursos están presentados en tiempo y reúnen los demás requisitos, la autoridad emitirá acuerdos en los que los tendrá por presentados y expresará que los considerará al momento de emitir la resolución que concluya el procedimiento de verificación.

Artículo 92. La resolución que recae al recurso deberá examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad, la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.⁸⁵

Dicha resolución también deberá reunir los requisitos que se mencionan en el presente documento en la parte relativa a la emisión de la resolución que concluye el procedimiento de verificación, es decir, deberá ser emitida por autoridad competente, ser exhaustiva y estar fundada y motivada (ver capítulo relativo a emisión de resolución administrativa).

⁸⁵ I. Ordendain Kunhardt: Op. Cit., Pag. 52

De igual manera, la resolución deberá contener una relación sucinta de las cuestiones planteadas y las pruebas rendidas, así como:

El preámbulo: En el que señale el nombre del recurrente, el número de expediente y lugar y fecha de emisión de la resolución del recurso.

El resultando: Apartado en el cual se deberá anotar los antecedentes relativos a la interposición del recurso.

El o los considerando: En este apartado se señala la fundamentación relativa a la resolución del recurso, la fecha de admisión y de la suspensión, resumen del acto o resolución recurrida, valoración de las pruebas y análisis de los agravios esgrimidos por el recurrente.

Los resolutivos: En este apartado se expresa el sentido de la resolución, el cual a continuación se describe.

El sentido de la resolución que recae al recurso podemos agruparlo en tres rubros:

- Cuando las resoluciones al recurso son desfavorables al recurrente; En este caso quedan comprendidas las resoluciones que se desechan por improcedencia, sobreseimiento o confirman el acto o resolución recurrida.

- Cuando las resoluciones al recurso son favorables al recurrente; En este caso quedan comprendidas las resoluciones relativas a la inexistencia, revocación total, nulidad o anulabilidad del acto recurrido.

- Cuando las resoluciones al recurso parcialmente favorables al recurrente, entre las resoluciones que recaigan al Recurso de Revisión, tenemos a la revocación parcial, la modificación o cuando se ordena modificar el acto o resolución impugnada.

Finalmente el plazo que se dispone en la LFPA para dictar la resolución y notificación del recurso no deberá de exceder de 4 meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso o de la conclusión del período de alegatos y de no ser así, operará la negativa ficta, entendiéndose una resolución que confirma al acto o resolución recurrida.

3.4.2.7 NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN AL RECURRENTE DEL MEDIO DE DEFENSA.

Las notificación del Recurso de Revisión como ya lo dije deberá realizarse en el plazo máximo de diez días y surtirá sus efecto al día siguiente como regla general para todos las resoluciones.

Las notificaciones se llevarán a cabo a través de una cédula de notificación, la cual contendrá, el número de expedientes, nombre completo de la autoridad que lo emite, fecha y lugar de notificación, nombre y carácter de la persona que se notifica, la mención del documento con que fue identificada la persona a notificar, nombre correcto de la empresa, la mención del acto que se notifica, las fojas que lo integran, la mención de que se deja copia del acuerdo y de la cédula y de que el notificado firma para constancia, en caso de negativa, circunstanciar este hecho, nombre y firmas del notificador y del notificado.

3.5. COMENTARIOS ACERCA DE LAS HIPÓTESIS LEGALES DEL DESECHAMIENTO, IMPROCEDENCIA, SOBRESEIMIENTO, INEXISTENCIA Y NULIDAD EN EL RECURSO DE REVISIÓN.

Como se mencionó anteriormente el recurso de revisión deberá presentarse dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se hace la notificación del acto o resolución recurrida; de no presentarse en éste término se procederá a desecharlo por extemporáneo.

Por su parte, al recurso deberá acompañarse la documentación que acredite la personalidad del recurrente en la forma como se menciona. De no acreditarse la personalidad con documento idóneo, cuando no se promueve en nombre propio. La autoridad prevendrá al recurrente para que en un término de cinco días hábiles exhiba la documentación correspondiente con el apercibimiento de tener por no presentado el recurso y desecharlo en caso de que no atienda dicha prevención; si transcurridos estos cinco días no se atiende la prevención, se procederá al desechamiento del recurso.

Finalmente, la firma es un elemento natural en el Recurso de Revisión, ya que sin ella no habrá en verdad manifestación de voluntad del recurrente. Cuando el escrito conste de más de una página, es suficiente con que se encuentre firmada la última hoja.

En estricto sentido, es equivalente a la nada jurídica, si el Recurso de Revisión se presenta sin firma del interesado o su representante legal o apoderado; en consecuencia se tendrá por no interpuesto y se desechará, salvo que se firme antes del vencimiento de los 15 días que tiene el interesado para interponerlo.

Si el Recurso de Revisión reúne los requisitos antes mencionados se procederá a emitir acuerdo admisorio en el que se tendrá por presentado en tiempo, por reconocida la personalidad, y por

ofrecidas y exhibidas las pruebas procedentes, turnándose para el desahogo de pruebas.

En esta cuestión, cabe mencionar que además de la confirmación, revocación y modificación que establecía la LGEEPA como formas de la resolución que recaía al recurso, la LFPA, en su artículo 91, adiciona el desechamiento por improcedencia, el sobreseimiento, la inexistencia, la nulidad y la anulabilidad del acto; precisando también las causales de improcedencia y de sobreseimiento, cuestiones sobre las cuales era omisa la LGEEPA.

El desechamiento por improcedencia que contempla la LFPA, se efectúa a diferencia del desechamiento contemplado en la LGEEPA antes de admitido el recurso por no reunirse los requisitos de procedibilidad que ahí se mencionan, y se traduce en la imposibilidad de que una acción logre que en un asunto se resuelva la cuestión de fondo que se plantea, es decir, en un impedimento para que el juez o la autoridad analicen los planteamientos o argumentos esgrimidos por el recurrente o quejoso.

La LFPA establece en su artículo 89, como causales de improcedencia, las siguientes:

- “Artículo 89. Se desechará por improcedente el recurso:
- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
 - II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
 - III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
 - IV. Contra actos consentidos expresamente; y
 - V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente,

que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo."⁸⁶

Por otra parte, como se menciona anteriormente, otra de las resoluciones al recurso que desfavorecen al recurrente, es la referente al sobreseimiento del mismo.

A este sobreseimiento se le puede entender como una forma de conclusión de una instancia o de un procedimiento sin que se resuelva el fondo de la controversia planteada.

En el sobreseimiento se toman en consideración circunstancias que surgen durante el procedimiento o se comprueban durante su substanciación y que son ajenas al fondo de la controversia planteada o bien circunstancias que afectan a la acción.

Las causales de sobreseimiento que establece la LFPA son las siguientes:

"Artículo 90. Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso.
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedente a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando haya cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo."⁸⁷

Por lo que se refiere al desistimiento, podemos considerar a éste como una forma anormal de extinguir o terminar el proceso. La figura del desistimiento se da cuando la parte actora, en un

⁸⁶ Orendain Kunhardt Ignacio: "Ley Federal de Procedimiento Administrativo"; 1a. Ed., Editorial Themis, México, 1994, Pag. 50

⁸⁷ Ibidem, Pag. 50

procedimiento ya iniciado, solicita a la autoridad administrativa, por convenir así a sus intereses, le tenga por concluido el procedimiento y por satisfecho de las pretensiones hechas valer en el Recurso de Revisión que presentó.

Cuando el recurrente se desiste del recurso, la autoridad requerirá a aquél para que en un término cinco días hábiles ratifique dicho desistimiento; de no atenderse el requerimiento, se tendrá por no desistido y continuará el procedimiento de ratificarse el desistimiento, la autoridad podrá acordar inmediatamente el sobreseimiento por este motivo del recurso y darlo por concluido.

Por su parte, el sobreseimiento del recurso por fallecimiento, en el procedimiento de verificación ambiental no se actualizaría, por virtud de que los actos o resoluciones sobre los cuales podría versar este recurso no son de carácter personalísimo.

Por lo que hace al sobreseimiento por sobrevenir algunas de las causas de improcedencia, el mismo procederá precisamente cuando se actualicen las hipótesis de improcedencia, por lo que estaríamos ante el caso de un sobreseimiento por improcedencia.

Con relación al sobreseimiento por cese de los efectos del acto recurrido, éste se actualizaría en el procedimiento de verificación, por ejemplo cuando el acto impugnado sea una clausura y ésta se levante.

Por lo que respecta al sobreseimiento por falta de objeto o materia del acto recurrido, el mismo se actualizaría en el procedimiento de verificación cuando por ejemplo el acto reclamado consiste en un decomiso, o bien en algún acuerdo de desechamiento de pruebas o cualquier otro, si dicho acto la autoridad que lo emite lo deja sin efectos.

Finalmente, el sobreseimiento por no probarse la existencia del acto recurrido, se daría cuando el recurrente impugna determinado acto que según él existe y le causa agravios, pero que en realidad ese acto no se ha emitido, por lo que resulta lógico que en esa situación el mismo no pueda ser probado; sería el caso por ejemplo de cuando se impugna una supuesta clausura que en realidad no existe.

Por lo que se refiere a la inexistencia del acto o resolución reclamada, no obstante que ésta se señala en la fracción III del artículo 91 de la LFPA, dicho ordenamiento no define a ésta ni señala cuales son sus elementos; la legislación civilista, de aplicación supletoria en materia administrativa, señala como elementos de existencia de un acto al consentimiento y al objeto; por su parte, la doctrina identifica como elementos de existencia al objeto, a la competencia y a la forma, sin embargo la falta de estos elementos provoca la nulidad o la revocación del acto según se desprende de la LFPA.

Con relación a la nulidad del acto o resolución recurrida, que la nulidad se refiere a un acto viciado en su emisión y como consecuencia de ello se le dejara sin efectos.

No obstante, lo antes mencionado la LFPA no establece las causales de revocación, definiendo solo a las de nulidad; a estas últimas se refiere el artículo 3 de dicha Ley de las fracciones I a la XI; entre estas causales se establece la falta de competencia, de objeto, de forma escrita, de firma, de fundamentación y motivación o fundamentación y motivación debida o de formalidades de procedimiento; de igual manera será causal de nulidad cuando en el acto recurrido existe error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto, o cuando existe dolo o violencia o no se menciona el órgano del cual emana.

Como se puede observar, las anteriores causales antes de que se expidiera la LFPA, la Autoridad las identificaba como causales

de revocación o modificación del acto recurrido, cuando se resolvía el Recurso de Inconformidad. Para que la autoridad ahora revoque el acto o resolución recurrida, podrá hacerlo cuando se esté ante una causa superveniente que afecte al acto recurrido, como sería el caso de pruebas o hechos supervenientes.

Por virtud de que el acto anulable se considerará válido, será ejecutable y subsanable con efecto retroactivo (Artículo 7 de la LFPA), cuando en la resolución que recaiga al Recurso de Revisión se determine la anulabilidad del acto o resolución recurrida, la autoridad que resuelva podrá modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 91 de la LFPA.

Con relación a lo anterior, de los artículos 17 y 94 de la LFPA se desprende que ante el silencio de la autoridad se actualiza la negativa ficta o confirmación ficta, es decir, si después de transcurridos cuatro meses a partir de que se presenta el Recurso de Revisión o partir de que concluye el periodo de alegatos, en caso de pruebas supervenientes, la autoridad no resuelva el recurso se presumirá que éste se resuelve en sentido negativo al promovente o bien que la resolución recurrida se confirma; después de transcurrido este plazo, el recurrente podrá impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado mediante los juicios de nulidad o de amparo o bien esperar a que la autoridad ambiental emita una resolución expresa

Como se puede observar, a diferencia del sistema que existía antes de la LFPA, la negativa ficta ahora, no solamente se actualiza cuando la resolución recurrida contiene un crédito fiscal, sino cuando se impugne cualquier acto o resolución, con independencia de que contenga, o no, multa.

Los tres actos mencionados, es decir, el desechamiento o la admisión y la decisión sobre la suspensión, deberán emitirse dentro de los cinco días que sigan a la presentación del recurso, por virtud de que la suspensión tendrá que resolverse precisamente en ese término, de lo contrario se entenderá concedida y toda vez que previamente a dicha suspensión, tendrá que decidirse sobre el desechamiento de la admisión, como se menciona en el inciso siguiente.

La suspensión de la ejecución se deberá conceder en cinco días siguientes a la presentación del recurso de lo contrario se entenderá por concedida. Es conveniente que en el Reglamento Interior de la SEMARNAP se confiera, a los Delegados de la Procuraduría en los Estados, la facultad para que acuerden la admisión de los Recursos de Revisión y, en su caso, la suspensión de los actos o resoluciones recurridas, así como acordar su desechamiento, o bien delegar esa función mediante un acuerdo delegatorio de funciones del Procurador, una vez que se publique dicho Reglamento.

Con esto no se violaría la LFPA, por virtud de que en ésta solo se establece que el superior jerárquico será quien resuelva los Recursos de Revisión, facultad que seguiría conferida al Procurador; es decir, resolver el recurso significa emitir la resolución que concluya y analice dicho medio de impugnación, por lo que los acuerdos antes citados validamente los podrían emitir los delegados, siempre que dicha facultad se confiera por los instrumentos mencionados.

CAPITULO IV.

CONSECUENCIAS LEGALES Y MEDIOS DE IMPUGNACION PROCEDENTES CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACION DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

4.1. INTRODUCCIÓN.

En todo proceso existe un principio general de impugnación, a efecto de que las partes puedan combatir las resoluciones, cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o no apegadas a derecho.

Por regla general, en todo proceso existe un principio de impugnación, ya que es muy difícil que el principio lógico de la falibilidad humana no fuera tomada en cuenta por el legislador, con el propósito de que sea la propia autoridad administrativa u otra diversa, la que modifique el criterio que se emita incorrecto o ilegal.

Indudablemente, la LGEEPA no tendía a sustraerse al marco teórico-jurídico del derecho administrativo moderno, que ha establecido diversos medios de impugnación a fin de que se satisficiera, entre otras, la garantía de audiencia en beneficio de los gobernados.

Así tenemos que la nueva LFPA establece como medio impugnativo el Recurso de Revisión cuya resolución, adquiere el carácter de definitiva desde el punto de vista administrativo, pero la cual, se puede impugnar a través del juicio de nulidad que se sustancia ante el Tribunal Fiscal de Federación y, posteriormente a través del Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, si decide convenirse directamente la resolución que recae en el Recurso de Revisión en lo referente a la clausura y medidas correctivas, la impugnación bien puede hacerse a través del Juicio de Amparo Indirecto ante los Juzgados de Distrito.

4.2 EL JUICIO DE NULIDAD ANTE TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

En contra de las resoluciones dictadas a los procedimientos seguidos en forma de juicio ante la Procuraduría General de Protección al Ambiente precede, por un lado, interponer una demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través de sus salas regionales a nivel nacional.

En estos casos la nulidad de los actos provenientes de la PROFEPA tienen que ver con la legalidad de multas administrativas federales impuestas a los particulares, por existir violaciones a la normatividad federal ambiental, esto es, a la LGEEPA, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas.

En efecto, y como se desprende del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, el tribunal fiscal tiene jurisdicción para dirimir controversias derivadas de procedimientos administrativos, como el que se lleva ante la PROFEPA en que involucran créditos fiscales sujetos a anulación por ser contrarios a la Letra de la Ley, o a los principios generales del derecho. (cita dice 207 Código Fiscal).

El propio tribunal tiene jurisdicción para distinguir la nulidad de aquellos actos contrarios a la Ley cuando desde su origen (acta de visita de verificación) las autoridades violaron en perjuicio del gobernado las garantías de audiencia, certidumbre jurídica o legalidad.

En ese caso, los efectos de la nulidad son absolutos y permiten destruir en su totalidad procedimientos viciados de origen. Por ejemplo en la práctica existen precedentes jurisprudenciales del Tribunal Fiscal referentes a actas de visita que tienen su base en

órdenes de visita de verificación denominadas "genéricas", lo cual es ilegal puesto que la autoridad de acuerdo con la LGEEPA y ahora con la LFPA están obligadas a determinar con exactitud y precisión el o las áreas en forma específica donde se realizará la visita.⁸⁸

En la práctica el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal es inoperante, puesto que su jurisdicción es muy limitada ya que se refiere a la posibilidad legal de revocar multas administrativas no fiscales, pero no se tienen las facultades o los conocimientos técnicos para resolver controversias relacionadas con la materia estrictamente ambiental.

Para tal efecto, lo más conveniente sería que existiera un Tribunal Federal Administrativo que resolviera este tipo de litigios en forma más especializada, situación que bien podría ser tema de otro trabajo de tesis profesional.

4.3. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO EXTRAORDINARIO DE DEFENSA.

Conforme a la Doctrina, el Juicio de Amparo es un procedimiento de jerarquía constitucional; es por lo que el maestro Ignacio Burgoa lo define como "El medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que la viole".⁸⁹

Es entendible que el juicio de garantías procede en contra de resoluciones dictadas por las autoridades ambientales, cuando éstas son consideradas definitivas y es, sin duda, la única vía en la que se pueden alegar cuestiones de legalidad y constitucionalidad relacionadas con el procedimiento administrativo, así como los

⁸⁸ José Juan González y Otros; "Derecho ambiental", 1a. Edición, Grupo Editorial Eón, México, 1992, Pag. 204.

⁸⁹ Ignacio Burgoa O.; "El Juicio de Amparo", Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, Pag. 173.

alcances, efectos y consecuencias de los actos del Instituto Nacional de Ecología, de la Comisión Nacional del Agua y de la PROFEPA.

Sobre el particular es necesario distinguir los casos en que procede el amparo, de la siguiente forma:

a) Amparo Indirecto. Este sólo procede en contra de leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales. Es importante destacar que con fundamento en el artículo 114 fracción II, de la Ley de Amparo, el juicio puede enderezarse en contra de resoluciones dictadas en procedimientos seguidos en forma de juicio y que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En otras palabras, aquellas resoluciones dictadas en el recurso denominado de REVISION por parte de las autoridades federales ambientales, pueden impugnarse en esta vía ante Juez de Distrito competente por razón de territorio, esto es, dependiendo del lugar donde se vaya a ejecutar o se haya ejecutado el acto de autoridad.

A efecto de que proceda el amparo indirecto será necesario ponderar la naturaleza y efectos del acto de autoridad como sigue:

(i) Si se estima que la LGEEPA es incumplida; y

(ii) Cuando el acto es ilegal en sí mismo, lo cual la doctrina y la jurisprudencia denomina "vicios propios" de ilegalidad.

b) Amparo Directo. Esta vía sólo procede en contra de sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin a un juicio y siempre y cuando provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En el caso ahora en estudio, el amparo directo podría promoverse en contra de sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y que provengan de juicios de nulidad promovidos en contra de multas de carácter administrativo y siempre y cuando se incluya como contingencia la existencia de multas, más sin

embargo, procede también recurrir en la vía de la nulidad administrativa las acciones correctivas que impongan las autoridades para evitar deterioros al medio ambiente.

En conclusión el Juicio de Amparo, sólo puede promoverse contra resoluciones firmes por violaciones cometidas en las propias resoluciones o durante el procedimiento, si por virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede, así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los quejosos pueden obtener el amparo y protección de la justicia federal cuando demuestren que las violaciones de forma o de fondo afecten sus garantías individuales y una vez quedando la sentencia firme se dará por terminada la litis y se ejecutará esta sentencia hasta concluir el asunto.

Así las cosas, el Juicio de Amparo tiene el carácter de Medio extraordinario de defensa, ya que para su procedencia se requiere agotar los medios de defensa que las Leyes ordinarias pongan a disposición del sujeto pasivo, que generalmente es el Recursos de Revisión del que hemos hablado.⁹⁰

Como ha podido observarse, acontece que en la materia ambiental bien pueden proceder cualquiera de los dos tipos de amparo a que nos hemos referido. Sin embargo, a la fecha existen casos aislados de precedentes judiciales donde jueces de distrito o tribunales colegiados de circuito han resuelto cuestiones de mera legalidad, y en forma esporádica se ha analizado la inconstitucionalidad de la LGEEPA, pero sin que exista jurisprudencia en ningún caso.

Llama especialmente la atención el que en el Juicio de Amparo Indirecto procede solicitar la suspensión del acto reclamado para evitar la ejecución de actos arbitrarios de las autoridades ambientales.

⁹⁰ Castro V. Juventino: Garantías y Amparo, 7 Ed., Editorial Porrúa, México, 1991.

Como es bien sabido, dicho incidente de suspensión sólo procede a petición de parte y los jueces de distrito tienen amplias facultades para resolver discrecionalmente la procedencia de dicha medida cautelar. Sobre el particular sí existen precedentes judiciales en donde se ha otorgado la suspensión de plenos efectos y con ello se han detenido ejecuciones derivadas de actas de verificación o verificación, verificación del cumplimiento de convenios celebrados con la autoridad, entre otros.

Los quejosos pueden obtener el amparo y protección de la justicia federal cuando demuestren que las violaciones de forma o de fondo afecten sus garantías individuales y una vez quedando la sentencia firme se dará por terminada la litis y se ejecutara esta la sentencia en sus términos .

Una vez otorgado el amparo, la ejecución de las sentencias en la materia ambiental claramente han tenido el efecto típico casacionista, que consiste en destruir o anular el acto de autoridad por "vicios propios" de ilegalidad. En estos casos la autoridad que más se ha visto involucrada en juicios de amparo en la materia ambiental, ha sido sin duda la PROFEPA y en algunos casos el INE y sus Delegaciones.

4.4. PROPUESTA CONCRETA.

Una vez que han quedado establecidos los antecedentes históricos de la evolución en la legislación ambiental, después de haber abordado el análisis del procedimiento administrativo como instrumento ejecutor de esta legislación, con el fin de comprender más ampliamente este procedimiento de esta novedosa rama del derecho y dar una panorámica general de este tema, trataré de establecer una aportación a esta disciplina que contribuya al avance que se requiere frente a los cambios que se dan en las hoy existentes circunstancias de la vida del hombre.

Esta aportación que a continuación presentaré, no trata de cambiar en absoluto la estructura del procedimiento administrativo de la LFPA, materia de análisis en esta tesis, sino que únicamente se centrará en subsanar la posibles omisiones que existen en una de las disposiciones que regula las actividad que realiza la autoridad ambiental en el ámbito de su competencia con objeto de verificar el cumplimiento de la LGEEPA, sus Reglamentos y las Normas oficiales.

Del análisis del procedimiento administrativo en la materia ambiental establecido en esta tesis, podemos observar que el mismo es muy amplio porque abarca variadas etapas, es por eso que sería imposible referirme a todas las lagunas u omisiones que presentan todas las disposiciones existentes.

Así las cosas por considerar como más tracedente la parte relativa al procedimiento administrativo, mi propuesta versará acerca de una omisión de la LFPA en las actividades relativas a la visita de verificación.

Esta omisión, se sitúa en el artículo 64 de la LFPA, en el que a continuación estableceré una propuesta concreta que tenga como objetivo subsanar las faltas que, a mi modo de ver, pueden producir problemas de inconstitucionalidad al momento de la verificación o verificación al particular.

“Artículo 64: Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objetos de la verificación estaran obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.”⁹¹

⁹¹ I. Orendalñ Kunhardt: Ob. Cit., Pag. 36.

De la lectura del presente artículo se podría dar una interpretación en cuanto a que el particular debe dar todas las facilidades a la autoridad para realizar actos de verificación para el cumplimiento de la LGEEPA en asuntos de orden federal.

A lo anterior cabe señalar que es costumbre que la autoridad competente al realizar las actividades de verificación, en la orden escrita que deben de portar, ésta no cumpla con los requisitos del Artículo 63 de la LFPA, que a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 63. Los verificadores, para la practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que se ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten."⁹²

Asimismo, al no precisar los anteriores requisitos legales en dicha orden, la autoridad generalmente en la práctica de las visitas de verificación, las llevan a cabo en forma desordenada y revisando zonas que no estaban contempladas en la visita, con esto violando las garantías del particular e inclusive propiciando situaciones para que inclusive se presten para la corrupción.

Por tal motivo, en este artículo 64 de la LFPA propongo efectuar una adición en el sentido que se le reconozca el derecho al particular de oponerse a la visita de verificación en los casos de que la autoridad, al momento de empezar la visita, no porte la orden escrita, o que, si bien portandola ésta no contenga los requisitos que debe contener según la LFPA o si en esta orden los requisitos no están bien especificados.

⁹² Ibidem, Pág. 36.

Así las cosas, es necesario que en esta disposición se establezca este derecho del particular a efecto de que pueda oponerse a la visita de verificación, sobre todo cuando esta orden es presentada en forma genérica y no especifique la zona o zonas que hayan de visitarse y con esto la autoridad abusando del visitado pretenda practicar una verificación cuyo alcance vaya más allá de lo que debe verificarse.

En conclusión es importante que el verificado o visitado pueda poner freno a este tipo de visitas que en la práctica se han venido presentando y que violan los derechos del visitado al no proporcionarles seguridad jurídica en este procedimiento en el que la autoridad actúa de manera autoritaria. Esto es, violándose en su perjuicio la Garantía de Seguridad Jurídica a que se refiere en los artículos 14 y 16 Constitucionales .

Por último y para terminar este punto de la tesis, diré que la necesidad de proponer la inclusión de diversos criterios a las disposiciones vigentes, es cada vez más necesario porque día con día se presentan circunstancias nuevas, que no se incluyen en estas leyes, cuya consecuencia directa recae en la ineficacia de la norma, que al actualizarse con lleva a dar mejores resultados y a cumplir con el objetivo, que en la investigación de la presente tesis hemos tenido presente, y que consiste en que el procedimiento administrativo contemplado en la LFPA, debe ser llevado con estricto apego a derecho sin violar las garantías de seguridad y certidumbre jurídica, que debe tener el particular en todo procedimiento.

CONCLUSIONES.

I. El primer ordenamiento en materia ambiental en México fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación misma que careció de aplicabilidad por falta de promoción ante la generalidad y también le faltó apoyo por parte de un organismo administrativo encargada de aplicar esta Ley.

II. El segundo instrumento jurídico ambiental fue la Ley Federal de Protección al Ambiente, en esta Ley se regulaban nuevas materias, como la contaminación de alimentos y bebidas. Esta Ley si tuvo aplicación, pero en los últimos años los problemas ecológicos fueron más allá de lo regulado en esta Ley y eso hizo que se volviera obsoleta.

III. Con las reformas constitucionales de los artículos 27 y 73 en donde encontramos el fundamento jurídico de la normatividad ambiental, se da cause para crear la LGEEPA, como un instrumento jurídico completo y actual, porque no sólo abarca a la regulación de aquellos hechos, actos u omisiones que generan contaminación si no también considera las causas económicas sociales de la problemática ambiental.

IV. Con respecto a la distribución de facultades o competencia de los tres niveles de Gobierno y el Distrito Federal en materia ambiental, aunque el objetivo de la LGEEPA es descentralizar las funciones en esta materia, persiste una distribución inequitativa, siendo que el gobierno federal quien tiene atribuidas la mayoría de las funciones en materia ambiental, también se establecen facultades para los gobiernos locales y municipales. Lo más importante es que en la LGEEPA se establece la concurrencia de los gobiernos Estatales municipales a atribuciones exclusivas del gobierno federal por medio de convenios de coordinación suscritos entre estos tres niveles.

V. Durante la evolución de la legislación ambiental en nuestro país han existido diversas autoridades encargadas de controlar y prevenir la contaminación. En la actualidad para la realización de esta tarea se cuenta tanto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca como con sus órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología que norma las cuestiones ambientales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que se encarga de las cuestiones operativas como son la verificación, vigilancia y sanción al existir incumplimiento de la ley.

VI. El Procedimiento de Verificación y Vigilancia contemplado en la LGEEPA, establece la manera en que deberá conducirse la autoridad al momento de verificarse y sancionar el incumplimiento de la ley por parte del particular.

VII. El Recurso de Revisión contemplado en la LFPA contempla mayores atributos que obran a favor del gobernado como son: **la negativa ficta** .-consistente en que si en un término de tres meses la autoridad no emite la resolución al recurso se entenderá resuelto a favor del particular; **La suplencia de la queja deficiente** Consistente en que la autoridad incluya, corrija o enmiende que beneficie al afectado y lo que pudiera causar perjuicio al momento de resolver el asunto; y por último **el del acceso a la información** que beneficia al particular permitiéndole intervenir en el expediente donde se archivan todas las actuaciones y documentos relativos al asunto que se trate en el que tenga interés.

VII. La Propuesta de este presente trabajo de investigación versa sobre la adición al artículo 63 de la LFPA, en relación a que se establezca el derecho para el visitado de oponerse a la realización de la visita, cuando la orden escrita que deba traer el verificador, no sea expedida por la autoridad competente, y no precise el lugar, zona o area que ha de verificarse, ni el objeto de la visita, ni el alcance que deba tener y ni tampoco las disposiciones legales que lo fundamenten. De lo anterior se violarfaen su perjuicio la Garantía de Legalidad y Certeza Jurídica, al provocarsele daños y molestias en su pratimonio sin fundamento legal.

Abreviaturas empleadas en la tesis:

**Ley General de Equilibrio Ecológico y
la Protección al Ambiente.....LGEEPA**

**Ley Federal de Procedimiento
Administrativo..... LFPA**

**Secretaria de Medio Ambiente, Recursos
Naturales y Pesca..... SEMARNAP**

Secretaria de Desarrollo Social.....SEDESOL

Instituto Nacional de Ecología..... INE

**Procuraduría Federal de Protección al
Ambiente..... PROFEPA**

Código Federal de Procedimientos Civiles.. CFPC

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 96ª Ed., Editorial Porrúa; México 1992.
- 2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 9ª Ed., Editorial Trillas, México 1992.
- 3.- LEY DE AMPARO: 56ª Ed., Editorial Porrúa; México 1992.
- 4.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE: Editorial Porrúa, 8ª Ed., México 1993.
- 5.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Comentada; 1ª Ed., Editorial Themis, México 1994.
- 6.- LEY GENERAL DE SALUD: 10ª Ed., Editorial Porrúa, México, D.F 1993.
- 7.- LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: Diario Oficial de la Federación, lunes 11 de enero de 1982.
- 8.- LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: 3ª Ed., SEDUE, México 1986
- 9.- LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL: Diario Oficial de la Federación, 23 marzo de 1971.
- 10.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES: 4ª Ed., Editorial Delma, México 1994.

- 11.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION: Editorial Themis , México 1992.
- 12.- REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA ORIGINADA POR LA EMISIÓN DE HUMOS Y POLVOS: Diario Oficial de la Federación del 17 de septiembre de 1971, México D.F.
- 13.- REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL ORIGINADA POR RUIDO: Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1976, México.
- 14 .- INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN: H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, D.F. , No XIV, 9 de febrero de 1971.
- 15.- INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE : H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, D.F. , Año III, Tomo III, No XXIII, 3 de noviembre de 1981.
- 16.- INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE: H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, D.F. , Año III, Tomo I, No XXXVII, 4 de noviembre de 1987.
- 17.- DICTAMEN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE: H. Cámara de Diputados; Diario de Debates; México, D.F. , Año III, Tomo III, No XXXVII, 11 de diciembre de 1971.

OBRAS CONSULTADAS

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel: "Teoría General del Derecho Administrativo"; 11ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1993.
- 2.- BURGOA Origuela, Ignacio: "El Juicio de Amparo"; 30ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- 3.- BRAÑES, Raúl: "Manual de Derecho Ambiental Mexicano"; 1ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 4.- CALDERON Hernandez, Armiento: "Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos"; 1ª Ed., Editorial Porrúa, México 1992.
- 5.- CASTRO V., Juventino: "Garantias y Amparo"; 7ª Ed., Editorial Porrúa, México 1981.
- 6.- DE PINA, Rafael: "Diccionario de Derecho"; 10ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1981.
- 7.- FRAGA, Gabino: "Derecho Administrativo"; 31ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1983.
- 8.- GALINDO Garfias, Ignacio: "Derecho Civil"; 10a. Ed., Editorial Porrúa, México 1990.
- 9.- GONZÁLEZ Marquez, Juan José ,Et. Al; "Derecho Ambiental"; 1ª Ed., Editorial Eón, México, 1994.
- 10.- GOMEZ Lara, Cipriano: "Teoría General del Proceso"; 8ª Ed., Editorial Harla, México 1990.
- 11.- OVALLE Favela, José : "Derecho Procesal Civil"; 4ª Ed., Editorial Harla, México 1991,

- 12.- TENA Ramirez, Felipe : "Derecho Constitucional Mexicano " ; 21ª Ed., Editorial Porrúa , México D.F. 1985.
- 13.- PANAYOTOV TEODORE: "Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo" ; 1ª Ed., Ediciones Gernika, México 1994.
- 14.- VIZCAINO Murray, Francisco: "La Contaminación en México " ; 3ª Reimpresión, 1ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- 15.- LA LEGISLACION AMBIENTAL MEXICANA: Boletine, Editado por el Instituto Nacional de Ecología, México, Nueva Época No. 1, septiembre 1994.
- 16.- LA IMPORTANCIA DEL DERECHO ECOLOGICO: UNAM, revista de la facultad de Derecho de la UNAM., , México, Publicación bimestral Julio- Diciembre, Tomo XL, Nums. 172, 173 y174.