

881309 9
31



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

**"ANALISIS CRITICO PARA CONTRIBUIR AL
CAPITULO DE LOS INSPECTORES EN
MATERIA ECOLOGICA"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
KARLA CARINA GIL PELAEZ

DIRECTOR DE LA TESIS: LIC. MARIA SOFIA DE VILLA CABALLERO

REVISOR DE TESIS: LIC. JUAN ARTURO GALARZA

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO,

JUNIO 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**A mis padres Ing. Carlos Gil Amarillas y
señora Olivia Peláez de Gil**

**A ti hermana querida que te admiro por
el sacrificio y esfuerzo de sacarme
adelante en nuestros momentos más
difíciles y que gracias a ti llegue a hacer
posible uno más de todos aquellos
sueños que me hiciste realidad como fue
mi carrera. Te adoro Lyz.**

**A ti marido que con tu apoyo incondicional,
dedicación, honestidad y valentía, me has
brindado el equilibrio preciso en mi existir. Te
amo Adrián.**

**Doy gracias a Dios porque con la magia
de la ilusión e inocencia que las
envuelve, ustedes son mi más grande
alegría y mi mayor responsabilidad y es
por eso que estoy logrando mi
superación para brindarles lo mejor
de mí. Los amo hijos Eric, Daniela,
Carlos y Tibi.**

Para ti hermano que has influido siempre positivamente en mí y que eres mi amigo sin reserva, gracias mil porque sin ti este trabajo no hubiera llegado a su fin. Te quiero Rafa.

A todos mis amigos que con ellos he compartido mi infancia y juventud les doy gracias por aceptarme como soy, pues ustedes han sido un pilar muy fuerte en mi vida.

Muy especialmente a la familia Vernis Sandoval por su comprensión y por haberme honrado al hacerme sentir como un miembro más de su familia con mucho respeto y cariño a todos y cada uno de ustedes gracias.

CAPITULO I

Antecedentes Históricos Generales:	Págs.
1.- Epoca Antigua.	1
2.- México y Estados Unidos.	3
3.- Regulación Actual en México.	11

CAPITULO II

El Derecho Ecológico:

1.- Concepto.	18
2.- Marco Jurídico Actual.	22
2.1.- Marco Jurídico Constitucional.	22
2.2.- Marco Legal de la LGEEPA.	22
2.3.- Sus Reglamentos de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental.	27
2.4.- Normas Técnicas Ecológicas.	36
3.- Estructuración Orgánica de la SEDESOL, y la PROFEPA.	45

CAPITULO III

Análisis del Procedimiento de Inspección de Vigilancia en Materia Ambiental.

1.- La Inspección y Vigilancia en Materia Ambiental.	55
---	-----------

2.- Bases Constitucionales de la Inspección y Vigilancia.	59
3.- Los Elementos de la Inspección y Vigilancia.	61
4.- La Finalidad y Objeto de la Inspección y Vigilancia.	63
4.1.- Requisitos de la Orden de Visitas de Inspección y Vigilancia.	64
4.2.- Su Fundamentación.	64
4.3.- Motivación y Competencia.	65
5.- Objeto y Desarrollo de la Visita y Levantamiento del Acta de Inspección.	67

CAPITULO IV

Propuesta de Adiciones a la LGEEPA en relacion con los Inspectores de Vigilancia en Materia Ambiental.

1.- Adición a la Ley que establezca los Requisitos para ser Inspectores de Vigilancia en Materia Ambiental.	85
2.- Adición a la Ley de causas especiales de Responsabilidad de los Inspectores de Vigilancia.	88
3.- Adición a la LGEEPA en Materia de Sanciones a los Inspectores de Vigilancia.	90
4.- Adición a la LGEEPA para facultar a los Inspectores en relación a la de Inspecciones Extraordinarias.	91

5.- Los Inspectores en Materia Ambiental y su carencia Legal.	92
Conclusiones.	97
Bibliografía.	102

INTRODUCCION

Partiendo de la base de que en los países ya urbanizados y específicamente en aquellos que presentan un acelerado proceso de deforestación, como es el caso de México, debemos considerar que el control ecológico constituye una pieza clave sobre la cual se deben tomar estrictas medidas de equilibrio ambiental y soluciones al problema ecológico, ya que solo de esta forma se podrá nivelar el ecosistema de la naturaleza que nosotros los hombres hemos deteriorado.

No se debe pasar por alto que este tema es de enfoque reciente en México, pues con anterioridad solo se trataba del tema como algo muy simple ya que como el asentamiento humano del país iba en aumento con mucha lentitud se veía muy lejana la problemática ambiental y no se tomaron las medidas apropiadas a tiempo.

A partir de 1971 es cuando se empieza a tomar en cuenta de manera más formal una legislación sobre la materia, ya que se siente la falta de normatividad que deja la rápida urbanización que se comienza a tener en los años cuarenta y que es incontrolable en las décadas subsiguientes, y debido a esta preocupación ambiental a nivel nacional se crean las reglamentaciones ambientales para su protección.

Es por ello, que el tema de el ambiente merece especial atención, tratando de contribuir al entendimiento de las principales

contradicciones de nuestra época y ampliar la cultura del desarrollo sustentable, con el fin de lograr cambios fundamentales en actitudes, acciones y decisiones.

Las transformaciones que se han experimentado en la legislación ambiental mexicana durante estos últimos años han sido superados con los importantes cambios que ha realizado la legislación para satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la supervivencia de las generaciones futuras.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.

I.- EPOCA ANTIGUA

Para hacer una *visión general* del derecho ambiental, necesitamos destacar como se han ido configurando los sistemas de protección ambiental.

El derecho ambiental es tan antiguo como la misma humanidad, porque las comunidades primitivas ocupaban un lugar principal ya que había una clara idea sobre las dependencias que existían entre el hombre y la naturaleza. Sin embargo el acelerado dominio del hombre sobre la naturaleza hizo caer en el olvido esa dependencia e hizo que fuera perdiendo importancia.

Por eso, es que el hombre moderno, ha tenido la necesidad de crear un sistema de protección jurídica para hacer posible la vida entre el hombre y la naturaleza.

En el capitalismo, es donde se encuentran inspirados los principios que poco tienen que ver con el derecho ambiental, pero que son su fundamento para cuando se define como tal; cuando en 1794 se establece la propiedad privada, se permitió un uso y disposición arbitraria de las tierras, así conforman un régimen jurídico de lo que hoy se conoce como una economía social de mercado.

Al parecer estas normas de economía social, no tienen ninguna relación en cuestión ambiental, sin embargo, son normas que generan efectos ambientales como los recursos naturales

que contribuyen a definir el régimen jurídico ambiental.

El derecho del capitalismo dirigió su transformación al Estado, así que éste tenía que proteger el ambiente, esto fué modificándose de manera distinta entre cada país, en consecuencia la protección al ambiente fué una preocupación general que ya se expresó en forma escrita legislándose su protección de elementos ambientales más relevantes.

Es así, que se va notando con mayor claridad como estos ordenamientos jurídicos se fueron definiendo para crear leyes específicas sobre el agua, flora, fauna, etc., para que luego más tarde se preocuparan los ecologistas por crear una ley para la naturaleza en general.

Así pues, las normas que se generaron en 1794, establecieron importantes pilares jurídicos sobre como proteger el medio ambiente.

2.- MEXICO.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, surge como un instrumento novedoso en materia ambiental, provee un marco conceptual completo que incorpora a todos los componentes del medio natural, señala con amplitud políticas de planeación, del uso racional de los recursos y la protección a las áreas naturales, y promueve la investigación y la educación en materia ecológica. Lo anterior se desprende de las conclusiones que se obtuvieron del seminario sobre la Ley del Equilibrio Ecológico, que se realizó en la Universidad Autónoma Metropolitana el 14 de junio de 1988, sobre la ley que entró en vigor el primero de Marzo de 1988.

El objetivo del Area de Procesos y Medio Ambiente fué el intercambio de juicios e impresiones con profesores del Departamento de Energía y estudiantes de las licenciaturas de Derecho e Ingeniería Ambiental de la mencionada Universidad, con respecto al nuevo ordenamiento legal y la situación del país en materia ambiental. Los participantes en la discusión se refirieron a las múltiples innovaciones que la ley propone, una de las cuales es la concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios, y la participación social en la formulación y aplicación de la política ecológica.

Por otro lado, contempla la inclusión de contenidos ecológicos en los programas de diversos ciclos educativos y la formación de especialistas para investigación de causas y efectos de fenómenos ambientales.

En relación a la protección al ambiente, destaca en la ley la prevención y control de la contaminación hasta campos que en legislaciones anteriores no estaban contemplados, como son la energía nuclear y los residuos peligrosos.

Al concluir el seminario que se impartió en la Universidad Autónoma Metropolitana que analizó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, profesores y estudiantes coincidieron en decir que aun cuando ésta surge como un elemento nuevo en materia ambiental, la realidad que se vive en el país pone en duda su aplicabilidad. Subrayaron que se otorgan facultades pero no se proporcionan los recursos para ejercerlas, ya que no existe un rigor en la especificación de mecanismos operativos para llevar a cabo sanciones. Además la emisión de normas técnicas, de las cuales depende la verdadera validez de gran parte de los artículos, lleva ya un retraso considerable.

Entrando un poco más en cuanto a historia se refiere, nos encontramos que el derecho ambiental es difuso en las normas jurídicas que llegan a tratar directa o indirectamente el tema del ambiente.

Señalaremos un breve lineamiento de los países latinoamericanos que son histórica, económica, social y políticamente afines, aunque actualmente tienen un ordenamiento jurídico que se genera a raíz de su constitución como naciones independientes a partir del siglo XIX. Creando una Constitución Política la primera fuente de jerarquía de sus normas, sino también por razones de cronología, esas Constituciones fueron de carácter liberal creando también sus Códigos en forma liberal, ya para el siglo XX se convierte la forma de pensar de liberal a

dirigista, entonces los Códigos son remosados, e irrumpe en consecuencia por los tiempos de reajuste político una nueva legislación de carácter administrativo, fiscal, laboral, agrario, minero, etc., que se sobrepone al anterior. Pues así es como se va constituyendo históricamente los ordenamientos jurídicos y vemos que la base donde se encuentran emitidas las fuentes del derecho ambiental están presididas, como ya dijimos en la Constitución Política.

La segunda fuente del derecho ambiental está formada por la legislación ambiental moderna, es decir, por aquella que se refiere al conjunto de los problemas ambientales, de manera específica o sectorial.

La tercera fuente del derecho ambiental está constituida por las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas, donde se incluyen los Códigos Civiles, a diferencia de la legislación específica como la legislación sobre recursos naturales renovables (que en ciertos países tienen), no tienen un sentido protector del ambiente como tal, pero que sí podrían tener relevancia o interés ambiental dentro de las cuales destaca la legislación ecónica en sentido amplio.

La jurisprudencia y la costumbre, en los pocos casos en que dentro de América Latina son fuentes de derecho (México es uno de ellos), también deben ser consideradas en una tarea de relevamiento del derecho ambiental.

También deben considerarse como fuentes del derecho ambiental las disposiciones de todo orden que se refieran a la administración pública del ambiente, sea que se trate de organismos públicos creados exclusivamente con ese fin.

Hasta ahora solo hemos considerado solo fuentes del derecho ambiental que provienen del derecho interno, pero también el derecho internacional debe ser considerado como fuente importante del derecho ambiental, así en la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano efectuada en 1972, se adoptó por consenso de los gobiernos participantes el deber de los Estados de velar por que las actividades que se realicen dentro de su territorio o bajo su control no perjudiquen el ambiente de otros Estados o zonas internacionales.

Los antecedentes legislativos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología datan desde los años cincuenta cuando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en 1958 creó la Secretaría de Obras Públicas, dividiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos dependencias con igual rango. Ese nombre lo conservó hasta 1976, en que al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le asignó el nombre de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, se amplió la competencia de esta Secretaría, cambiando su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

EN ESTADOS UNIDOS.

En los últimos años, en el mundo entero a habido muchas transformaciones en cuanto a la protección al ambiente se refiere, una visión global de lo que ha estado ocurriendo en este

tiempo es por ejemplo, la legislación ha tenido una evolución muy importante en el desarrollo de los países industrializados. En los años 70's se puso de manifiesto a través de un estudio comparativo de los sistemas jurídicos para la protección del ambiente entre ellos el de Estados Unidos.

En el caso de los Estados Unidos de América es especialmente interesante para nosotros, no sólo por los progresos del derecho ambiental estadounidense que en algunas ocasiones han sido adoptados por el derecho mexicano, como por ejemplo en el caso de la evaluación del impacto ambiental, sino también por cuestiones de ubicación geográfica, y en términos generales, la sabida consideración de las complejas relaciones con ese país determinan que sus problemas ambientales tengan repercusiones en México y viceversa.

Por otro lado, el hecho de que el desarrollo del derecho ambiental de los Estados Unidos de América se haya encausado dentro del derecho legislado antes que del derecho basado en el precedente judicial, ha hecho más fácil su conocimiento y el uso de sus técnicas.

Si bien se ha señalado el derecho ambiental estadounidense tal como es conocido hoy en día, es una amalgama de derecho común y de principios estatutarios, en efecto, las raíces más profundas del moderno derecho ambiental están fundadas en los principios del daño, pero también se encuentran en otras instituciones del precedente judicial o "common law", aunque es de agregar que ellas han sido muchas veces modificadas por la legislación, pues como bien se ha dicho, "las modificaciones estatutarias del derecho común sobre daño son una legión". (1)

1 - BRANES Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano* Universo Veintiuno, México, 1987, pag 49

"La legislación ambiental estadounidense a nivel federal está encabezada por la Ley sobre Política Nacional del Ambiente de 1969 (National Environmental Policy), que ha sido calificada como "Sherman Act del derecho ambiental", pero también como un "tigre de papel". (2)

En fin, la legislación ambiental de Estados Unidos de América, es un ordenamiento jurídico de extraordinaria importancia, ya que esta ley está acompañada también de muchas otras materias específicas, que la han precedido o la han seguido. Por otra parte, las legislaturas estatales han expedido sus propias leyes sobre cuestiones generales y especiales de la protección al ambiente, como es el caso de la importante Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michigan, en 1970.

Así tenemos que la National Environmental Policy Act (Ley sobre Política Nacional del Ambiente), tiene entre otros muchos propósitos "el declarar una política nacional que fomente una armonía productiva entre el hombre y su ambiente; promover esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente y a la biósfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; enriquecer el conocimiento de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para la Nación; y establecer un Consejo de la Calidad del Ambiente" (3),

Con lo anterior la National Environmental Policy Act, enuncia las políticas nacionales ambientales y sus objetivos, estructurado por

2 - BRANES Raúl Derecho Ambiental Mexicano Universo Veintiuno, México, 1987, pág 41.

3 - Brañes Raul Derecho Ambiental Mexicano Universo Veintiuno, México, 1987 pag 42

cinco secciones y crea el Consejo de la Calidad del Ambiente, estableciendo sus atribuciones, estructurado este por nueve secciones. Uno de los aspectos más relevantes de ésta Ley es el mecanismo de la evaluación del impacto ambiental, que ha sido calificado como el corazón de la Ley y que se ha constituido en un modelo seguido por diversas leyes en otros países incluyendo obviamente a México.

También declara "que es una política permante del gobierno federal, con la cooperación de los gobiernos estatales y locales y otros organismos públicos y privados competentes, utilizar todos los medios y medidas posibles, incluida la asistencia financiera y técnica de una manera calculada para fomentar y promover el bienestar general, crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puede existir en armonía productiva y satisfacer los requerimientos sociales, económicos y otros de las generaciones presentes y futuras de los americanos". (4).

De ahí que sea una responsabilidad permanente del gobierno federal utilizar todos esos medios, "congruentes con las demás consideraciones esenciales de la política nacional, para mejorar y coordinar los planes, actividades, programas y recursos federales a fin de que la Nación pueda alcanzar los objetivos que detalla la propia ley". (5).

La misma ley reconoce que "cada persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y que

4 - BRANES Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica México, 1994, pag. 39

5 - BRANES Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica México, 1994, pag. 41

cada persona tiene la responsabilidad de contribuir a la preservación y mejoramiento del ambiente". (6).

El derecho ambiental de los Estados Unidos de América, cuenta como ya lo hemos estudiado con una organización básica para poder llevar a cabo su plan de protección al ambiente con una asistencia gubernamental, estatal, financiera técnica entre otras tantas que ha logrado crear una estructuración tan sólida en su Ley que se puede llevar a cabo una rigidez poco flexible en cuanto a contaminación o cualquier otro tipo de desequilibrio ecológico; con esto no queremos decir que no se infrinjan las leyes, si hay quien sigue violando la ley pero con su buena estructuración jurídica en materia ambiental puede permitir que varios países la tomen de ejemplo para hacer su Ley .

3.- REGULACION ACTUAL EN MEXICO.

En nuestro país, alrededor de los años cuarenta, se empieza a favorecer el crecimiento industrial para crear mas fuentes de trabajo, pero se hizo una indiscriminada zona urbana, entre otras cosas, ocasionando con ello la degradación y sobreexplotación de los recursos naturales.

En 1971 a raíz de la preocupación para frenar los deterioros al ambiente se publica en el Diario Oficial de la Federación la **LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL**, publicada en Marzo de ese mismo año, cuyo objetivo fué crear la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salud y Asistencia, como primera entidad federativa dedicada a la gestión ambiental, y a raíz de esta nueva ley, se expide en septiembre de 1971 el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación Atmosférica por Emisión de Humos y Polvos.

Para 1973 y 1976 se crearon el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación de las Aguas, y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental por la Emisión de Ruido, publicados en los Diarios Oficiales respectivos.

En 1982 siguiendo con el concepto fundamental de la Ley emitida en 1971, se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente, con el propósito de subsanar las diferencias de su ley anterior.

Hasta entonces, el concepto de ambiente se había limitado al fenómeno de la contaminación, por ello el manejo de los recursos naturales se ejercía con una visión sectorial, por lo mismo, se implementan acciones ambientales que inciden no solo en favor de la salud humana, sino que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, asegurando la protección de los recursos naturales a través de su aprovechamiento racional, siendo una de dichas acciones la creación en 1982 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Para 1983 La Ley Federal de Protección al Ambiente sufre una serie de reformas, con el fin de introducir de manera inmediata algunas disposiciones sobre protección de los recursos naturales, así como la figura del ordenamiento ecológico. Dicha ley contempla regulaciones sobre contaminación del agua, aire, suelos, medio marino, generación de energía térmica, ruido, vibraciones, etc., pero a pesar de ser un gran avance en la materia, su aplicación se limitó al apoyo reglamentario constituido por los ordenamientos expedidos bajo la Ley de 1971.

Con la expedición de otras Leyes como la Ley Forestal, Ley de Pesca y las reformas a la Ley de Aguas, es posible observar la evolución de la legislación mexicana al incorporar a ella ordenamientos ambientales, sin embargo, se conservó el enfoque de la de 1971, lo cual junto al carácter federal de la gestión ambiental, limitó la participación de otras áreas y niveles imposibilitados para actuar, ya que dichos problemas requieren ser abordados trasectorialmente y desde todos los ámbitos de competencia. De ahí que haya sido impostergable fortalecer el marco jurídico elevando a rango constitucional una de las principales preocupaciones de la sociedad que es la prevención y restauración del equilibrio ecológico.

Dichos esfuerzos culminaron en 1987 con la reforma a los artículos 5, 25, 27, 42, 48, 73 fracción XXIX-c, f, g, 115 fracción V y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permitió la expedición de un nuevo ordenamiento básico, fundamentado en una concepción integral del problema; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial, de 1988 que reglamenta la reforma constitucional, siendo el sustento para la expedición de las Leyes estatales, ordenamientos municipales y reglamentos que en sus respectivas jurisdicciones, regulan la protección al ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico por la cual los Estados podrán a través de su legislación encausar sus esfuerzos hacia la solución de aquellos desequilibrios ecológicos que más preocupan a su comunidad territorial.

Es en el año de 1988 que se ve favorecido el país mexicano, cuando se fortalece la protección al ambiente y prueba de ello lo representan las diversas disposiciones que en la materia se expidieron y que son las siguientes reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la materia de:

- Impacto Ambiental
- Residuos Peligrosos.
- Prevención y Control de la Contaminación en la Atmósfera
- Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que circulan en el Distrito Federal y los Municipios de la zona Conurbada.

Así el objetivo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente nos señala en su artículo 1ro.: "...es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción...". (7)

Dejamos en claro en primer término, que sus reglas tienen como propósito desarrollar no sólo las normas recientemente introducidas a los artículos 27 y 73 constitucionales, sino todas las disposiciones de la Constitución

Política que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y de la protección al ambiente; y esto es muy acertado dado que dichas disposiciones, no están circunscritas únicamente a las nuevas normas de los artículos 27 y 73 constitucionales.

Este mismo precepto establece en segundo término, que el objeto de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de donde por lo demás se deriva la denominación de la propia ley.

El concepto de preservación y restauración del equilibrio ecológico se explican por sí mismos, pero la Ley se ocupa en definir entre otros conceptos el de estos términos, así en su artículo 3ro. nos menciona:

Fracción XI: "Equilibrio Ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos".

Fracción XXI: "La Preservación" El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales".

Fracción XXVIII: "La Restauración: El conjunto de actividades tendientes a la recuperación y establecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales".

Jurídicamente resulta que debemos entender por preservación y restauración el mantenimiento y en su caso la recuperación de la relación de interdependencia de los elementos que forman la biósfera.

Se ha dicho que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental representó un avance considerable respecto de los ordenamientos jurídicos federales sobre la materia que la había precedido, hablamos de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982. Esto se comprueba, en sus términos más generales si hacemos un breve estudio comparativo de el objeto de estas tres leyes.

Así el artículo 1ro. de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental estableció en su tiempo que esta Ley y sus reglamentos regirán la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento.

conservación y restauración del medio ambiente, colocando entonces en primer término, como su objeto la contaminación ambiental y sólo en segundo término, la protección del ambiente. Lo cierto es que sus disposiciones se ocuparon, exclusivamente de la contaminación ambiental, en rigurosa concordancia con la denominación de la Ley, es decir, tanto de la contaminación general, como de la contaminación del aire, de las aguas y de los suelos.

La Ley Federal de Protección Ambiental en su artículo 1ro. estableció que las disposiciones son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan. El objeto de esta ley se refería por un lado a la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran, y por otro lado a la prevención y control de los contaminantes y las causas reales que los originan. Sin embargo, la verdad es que la Ley Federal de Protección Ambiental, contra lo que su denominación y la propia definición de su objeto permitían entender, no cambió las cosas.

No obstante que estableció disposiciones que regulaban la protección del ambiente en su conjunto, fue claro que el tema dominante continuó siendo la contaminación ambiental, como que la mayor parte sus artículos regulan precisamente ese tema, más bien conservó la estructura de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental ya que reprodujo literalmente algunos preceptos.

El objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es la preservación y reatauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en los términos que ya hemos mencionado.

Este tema equivale, en muchos sentidos, al de la protección del ambiente que aparece como el segundo objeto de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y como primer objeto de la Ley Federal de Protección al Ambiente. La diferencia entre la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las otras dos leyes no consiste entonces tanto en como todas enuncian su objeto, sino más bien en el hecho de que esta última no se limita a regular el tema de la contaminación ambiental, sino que dedica la mayor parte de sus reglas a tratar los temas de la protección del ambiente en su conjunto y de la protección de los recursos naturales, constituyéndose así en el primer ordenamiento jurídico que regula íntegramente la protección al ambiente en el país, e incluso el tema de la contaminación ambiental, se regula de una manera más amplia que en las otras dos leyes.

CAPITULO II

EL DERECHO ECOLOGICO

1.- CONCEPTO

Primero debemos de definir que es el ambiente para dejar claramente establecido el contenido del tema estudiado, por eso que la definición del ambiente no se puede dejar ausente en ningún texto que se refiera a esta disciplina, así tenemos:

"En una primera aproximación, quizás la manera más simple de definir al derecho ambiental, sea refiriéndolo al conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas". (8).

Es entonces que la continuidad de la vida sobre la tierra tiene que ver con el mantenimiento de las aguas, suelos, aire y todos los organismos vivos incluyendo al hombre.

Así el ambiente debe ser entendido como un sistema genérico para todos los órganos vivos y no solo para el del hombre.

Desde el punto de vista jurídico, podemos entender que la naturaleza tiene un equilibrio natural que puede ser alterado por la actividad del hombre y a estas modificaciones se les llama

8 - BRANES Raúl, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", Fundación Mexicana para la educación ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 16

desequilibrio ambiental, así la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desglosa en diferentes conceptos lo que vamos a analizar.

Para un mejor entendimiento empezaremos por definir que es el ambiente, según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3ro., fracción I nos dice:

"AMBIENTE: El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

Así pues, tenemos que la naturaleza y el hombre viven en un mismo entorno, el cual es para ambas partes su modo de vida, la naturaleza es la base fundamental para que el hombre pueda adquirir su alimentación y su vivienda sin ella el hombre no puede hacer nada por eso es que tienen un mismo espacio.

Sin embargo, hay modificaciones al ambiente que la naturaleza misma puede equilibrar y otras en cambio que son las que contribuyen a un desequilibrio ambiental irreparable por eso en su fracción III nos encontramos con el concepto de lo que es el aprovechamiento:

"APROVECHAMIENTO RACIONAL: La utilización de los elementos naturales en forma que resulte eficiente socialmente útil y procure su preservación y la del ambiente".

Esto quiere decir que el hombre debe de utilizar de manera racional todo lo que de la naturaleza provenga ya que debido a su industrialización indiscriminada ha creado una contaminación severa al medio ambiente, esa contaminación creada por el desaprovechamiento es lo que ocasiona un desequilibrio general en los ecosistemas.

Ahora es necesario definir también lo que es la contaminación y según la fracción IV nos dice:

"CONTAMINACION: La presencia en el ambiente de uno o mas contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico".

Podemos interpretar que toda alteración que se produce por el uso indebido de energéticos va a crear desajustes naturales difíciles de liberar ocasionando una modificación en la nivelación de las especies vivas tanto flora, fauna, aguas, etc.

La fracción IX del mismo artículo en cuestión, nos dice:

"DESEQUILIBRIO ECOLOGICO: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos".

Con esta definición tenemos puntos importantes que a nuestro trabajo interesan, ya que debemos empezar por conocer estos conceptos para poder controlar ese desequilibrio ambiental utilizando los lineamientos ya prescritos, llevándoles a cabo con una mayor rigidez por parte de las autoridades, teniendo en

cuenta que necesitamos transformar nuestra educación cívica y forma de vida para poder desarrollar el esquema de integridad de los organismos jurídicos establecidos y vigilar su aplicación conforme a derecho para así proteger lo que queda de la naturaleza para prevenir mayores desastres ecológicos. Llevando a cabo una buena forma de restauración podemos con la ayuda de las autoridades y del gobierno crear una firme educación ecológica a los niños del país para hacerlos conscientes de la situación desde pequeños.

Así pues, ya teniendo noción de los conceptos anteriores podemos entender con mayor claridad lo que es el equilibrio ecológico para así hacer posible la existencia y desarrollo del hombre y los seres vivos.

2.- MARCO JURIDICO ACTUAL.

2.1.- MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL.

En el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, se decretó la función pública de promover la protección al ambiente elevandose a rango constitucional; los preceptos que regulan constitucionalmente la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección ambiental, se encuentran contenidos por una parte en el artículo 27, párrafo tercero, el cual otorga a la Nación "el derecho para imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico".

Por otro lado, el artículo 73 fracción XXIX-G de la propia Constitución, señala como facultad del Congreso de la Unión: "Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección, preservación y restauración el equilibrio ecológico".

2.2.- MARCO LEGAL DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

El 28 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente (LGEEPA), reglamentaria del artículo 27 constitucional; esta Ley de orden público e interés social tiene como propósito establecer las bases para su aplicación como son:

- **El ordenamiento ecológico.**
- **La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente.**
- **La protección de las áreas naturales , la flora y la fauna silvestres y acuáticas.**
- **El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.**
- **La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y cielo.**
- **La concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios de la materia; y**
- **La coordinación entre las dispersas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.**

La forma en la que se encuentra estructurada es de la siguiente manera:

El título Primero, que se refiere a las disposiciones generales contenidas a su vez en cinco capítulos. El primero de ellos se refiere a las normas preliminares, en donde se establece el carácter reglamentario de la misma respecto a los preceptos constitucionales.

El Capítulo Segundo describe la concurrencia entre la Federación, las entidades y los municipios para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley.

El Capítulo Tercero establece las atribuciones de la SEDESOL, y la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la vigilancia y la aplicación de la Ley en el ámbito que a cada uno compete.

El Capítulo Cuarto establece los principios que deben observarse para la formulación y conducción de la política ambiental así como las acciones que deben realizarse en estrecha coordinación con los sectores público, social y privado, los principios que en la esfera de su competencia deberán observar y aplicar las entidades federativas.

El Capítulo Quinto se refiere a los instrumentos de la política ecológica y se divide en nueve secciones, la sección I de planeación ecológica; la sección II del ordenamiento ecológico; la sección III que define los criterios ecológicos en la promoción del desarrollo; la sección IV contiene la regulación ecológica de los asentamientos humanos y establece las disposiciones relativas a desarrollo urbano y vivienda para mejorar la calidad de vida de la población y el equilibrio de los asentamientos humanos que incorporen criterios ecológicos y

de protección al ambiente; la sección V, se refiere al establecimiento de disposiciones relativas a la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos y que deberán sujetarse a los reglamentos y normas técnicas que expidan para la protección del ambiente; la sección VI a las normas Técnicas Ecológicas; la sección VII a las medidas de protección de áreas naturales; la sección VIII, a la investigación y educación ecológicas, y la sección IX y última de este capítulo, a la información y vigilancia.

El Título Segundo reglamenta las áreas naturales protegidas y se divide en tres capítulos; el primero se refiere a las categorías, declaratorias y ordenamientos de áreas naturales protegidas, que a su vez tiene dos secciones: la primera sobre los tipos de caracteres de las áreas naturales protegidas y la segunda sobre las declaratorias para el establecimiento, conservación administración, desarrollo y vigilancia de las mismas; el capítulo II, versa sobre el sistema nacional de áreas naturales protegidas; y el capítulo III, sobre la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas.

El Título Tercero, intitulado del Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales, se conforma en tres capítulos; El primero está destinado al aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos, así como a la coordinación que debe existir entre la Secretaría de Desarrollo Social, y las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Salud, para la expedición de normas Técnicas ecológicas relativas a la protección de las fuentes de abastecimiento de agua y a las autorizaciones para la realización de actividades pesqueras que pongan en peligro su preservación o puedan causar desequilibrio ecológico; el capítulo segundo, establece las disposiciones para el uso

del suelo de tal forma que mantenga su integridad física y su capacidad productiva; el capítulo tercero, determina la implementación de normas técnicas ecológicas para la protección de las aguas, de los suelos, flora y fauna silvestres como recursos no renovables.

El Título Cuarto, se integra por siete capítulos que en su conjunto contienen el marco de acción de las autoridades competentes para la prevención y control de los contaminantes que se liberan al ambiente provenientes de fuentes emisoras ya sea naturales, industriales o móviles.

En cuanto a la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos, se regula el aprovechamiento del agua en actividades productoras susceptibles de producir sin contaminación, el tratamiento en su caso de aguas residuales, y en general, establece requisitos, lineamientos y criterios para su descarga, así como para la protección del medio marino.

Por otra parte, se establecen los criterios para evitar la contaminación del suelo por actividades tanto municipales como industriales, que incluyen la descarga de desechos y residuos peligrosos, plaguicidas, fertilizantes o sustancias tóxicas. Por lo que corresponde a las actividades consideradas como riesgosas, se establece que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se presente el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados como riesgosos; y en lo que se refiere a materiales y residuos peligrosos, regula la localización, instalación y funcionamiento de sistemas de manejo y disposición de residuos peligrosos, así como su importación y exportación.

En lo relativo a energía nuclear se establece que la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, con la participación de la Secretaría de Salud, son las instancias a quienes les corresponde cuidar que la exploración, explotación y beneficio de la energía nuclear se lleven a cabo en apego a las normas de seguridad nuclear, radiológica y física de manera que se eviten riesgos a la salud humana y se asegure la preservación del equilibrio ecológico.

En cuanto a la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual, implementa el establecimiento y aplicación de medidas para evitar que se rebasen los límites máximos permisibles estipulados en las normas técnicas ecológicas que para estos efectos se expidan.

El Título Quinto, denominado de la participación social, establece que el Gobierno Federal deberá promover la participación y la responsabilidad de la sociedad en la formulación y conducción de la política ecológica.

Finalmente, en el Título Sexto, se establecen las reglas a las que se sujetarán los actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad e imposición de sanciones.

2.3.- SUS REGLAMENTOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.

Este reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 7 de junio de 1988, y se encuentra estructurado en siete

capítulos que los desglosaremos con una breve explicación para mejor entendimiento:

El capítulo Primero (de las disposiciones generales), trata de establecer su observancia en todo el territorio nacional y confiere la aplicación del mismo al Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), a la cual se le faculta para autorizar la realización de obras tanto públicas como privadas reguladas por este reglamento, emite dictámenes de impacto ambiental en materia forestal por regiones, ecosistemas definidos o especies vegetales determinadas, de conformidad con los previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Forestal, promueve y solicita a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca la realización de estudios de impacto ambiental previos al otorgamiento de las autorizaciones que expidan para la realización de actividades de su competencia que puedan causar desequilibrio ecológico, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de este reglamento.

El Capítulo Segundo denominado del Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, determina en forma detallada los procedimientos a que se deberán sujetar los interesados en la realización de obras o actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos, obligándolos a presentar ante la Secretaría de Desarrollo Social una Manifestación de Impacto Ambiental, o en su caso, un informe previo a la realización de sus obras o actividades.

El Capítulo Tercero relativo al Impacto Ambiental de los aprovechamientos forestales, establece la facultad de la Secretaría de Desarrollo Social de emitir dictámenes generales de impacto ambiental en materia

forestal en los términos de la propia Ley, estos dictámenes, son los instrumentos mediante los cuales la SEDESOL controla los aprovechamientos forestales, también autoriza los avisos de acción preliminar previamente al otorgamiento de permisos para aprovechamiento forestal.

El Capítulo Cuarto referente al impacto ambiental en zonas naturales protegidas de interés de la Federación, establece que las personas físicas o morales que con fines económicos pretendan realizar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales, o de repoblamiento, traslocación, recuperación, trasplante o siembra de especies de flora y fauna silvestres o acuáticas, deberán de contar con la autorización previa de la Secretaría de Desarrollo Social, presentando para ello una manifestación de impacto ambiental.

El Capítulo Quinto, relativo a la consulta de los expedientes, contempla uno de los conceptos innovadores de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al establecer que los estudios de impacto ambiental presentados por los interesados ante la Secretaría de Desarrollo Social pueden ser consultados por los particulares.

El Capítulo Sexto hace referencia al Registro Nacional en el cual deberán inscribirse los prestadores de servicios que realicen estudios de impacto ambiental, pudiendo la Secretaría de Desarrollo Social, en su caso, practicar investigaciones para determinar la capacidad y aptitud de dichos prestadores en la materia, así como para cancelar el registro de aquellos que incurran en las causas estipuladas por el propio reglamento.

El Capítulo Séptimo de las medidas de control y de seguridad y de sanciones, contempla las infracciones y sanciones de carácter administrativo que proceden por la violación a las disposiciones de la Ley en cuestión y de su reglamento.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.

El reglamento en cuestión tiene por objeto determinar los criterios, lineamientos y normas a los que se sujetarán todas las obras o actividades públicas o privadas que generen o manejen residuos peligrosos. Dicho reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1988 y está estructurado por cinco capítulos:

El Capítulo I, establece el ámbito espacial de observancia del Reglamento, la concurrencia de las diversas autoridades en su aplicación y las atribuciones de la SEDESOL en la materia.

El Capítulo II, establece los requisitos que deberán cumplir quienes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas por las que puedan generarse o manejarse residuos peligrosos.

El Capítulo III, establece las características del manejo de residuos peligrosos, así como las restricciones, prohibiciones y obligaciones en las

diversas operaciones de manejo de tales residuos.

El Capítulo IV, está dedicado específicamente al establecimiento de los requisitos para obtener la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, en los casos de importación y exportación de residuos peligrosos.

En el Capítulo V, se establecen las sanciones que podrá aplicar la Secretaría de Desarrollo Social, en caso de infracciones a la Ley o su Reglamento en la materia.

En los artículos transitorios se señala que con la publicación de este reglamento, se derogó el Decreto relativo a la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos que por su naturaleza pudiesen causar daños al medio ambiente o a la propiedad, o constituyen un riesgo a la salud o bienestar público, expedido el 16 de enero de 1986 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1987.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN EN LA ATMÓSFERA.

Este Reglamento, fué publicado el 25 de noviembre de 1988, abrogó el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de Humos y Polvos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1971; este nuevo Reglamento consta de cinco capítulos:

El Capítulo I, establece que este ordenamiento regirá en todo el territorio

nacional y en las zonas en donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, describe el sistema de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; precisa la competencia de la Secretaría de Desarrollo Social y de otras dependencias del Ejecutivo Federal en la materia.

El Capítulo II, establece las medidas de control y las normas ecológicas que deberán observar las fuentes fijas en la emisión de contaminantes a la atmósfera. También define las obligaciones de los responsables de las fuentes fijas situadas en jurisdicción federal que emitan olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

El Capítulo III, establece fundamentalmente las medidas de control y normas ecológicas que deberán observar las fuentes móviles en la emisión de contaminantes a la atmósfera y las obligaciones para los fabricantes de vehículos automotores, define las medidas que deberán tomar las concesionarias de servicios de transporte público federal para que las emisiones de sus vehículos, no rebasen los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera que establezcan las normas técnicas ecológicas de la materia. Asimismo, señala los requisitos para el establecimiento de centros de verificación para vehículos destinados al transporte público federal, así como los datos que deberán constituir la constancia sobre los resultados de la verificación de los vehículos mencionados y las obligaciones que deberán cumplir los centros de verificación vehicular autorizados.

El Capítulo IV, relativo al sistema nacional de información de la calidad del aire, señala que la SEDESOL establecerá y mantendrá actualizado un sistema nacional con información acerca de la calidad del aire, dicho sistema se integrará con los datos que

proporcionen las autoridades del Departamento del Distrito Federal y con los inventarios de las fuentes de contaminación de jurisdicción federal y local, al igual que sus emisiones, también define que compete a la SEDESOL establecer y aprobar el sistema de monitoreo en el Distrito Federal y su zona conurbada, así como a mantener el registro permanente de las concentraciones de contaminantes a la atmósfera y actualizar el inventario de fuentes emisoras de jurisdicción federal. Por otra parte la SEDESOL prestará el apoyo técnico que requieren los estados y municipios para establecer y operar sus sistemas de monitoreo de la calidad del aire y que mediante acuerdo de coordinación con éstas, promoverá la incorporación de sus sistemas de monitoreo, así como de sus inventarios de zonas y fuentes de jurisdicción local, al Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire.

El Capítulo V, comprende las medidas de control y seguridad, y por otra establece sanciones a las infracciones que se cometan a la Ley y al Reglamento, y finalmente define la competencia tanto de la Secretaría de Desarrollo Social como de las entidades federativas y de los municipios en sus respectivas circunscripciones territoriales para realizar actos de inspección y vigilancia.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN GENERADA POR LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES QUE CIRCULAN EN EL DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS DE SU ZONA CONURBADA.

Este ordenamiento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988, integrado por cuatro capítulos que resumiremos de la siguiente forma:

El Capítulo I, de disposiciones generales, se establece que el mismo es reglamentario de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo referente a la regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones de gases, humos, ruido y partículas contaminantes de los vehículos que circulan en el Distrito Federal y zona conurbada. Asimismo, se determina el objeto de dicho cuerpo normativo y los conceptos fundamentales por él manejados.

EL Capítulo II se divide en cuatro secciones: la Primera sección, determina los requisitos a los que deberán sujetarse los interesados en obtener autorización para establecer, equiparar y operar centros de verificación vehicular obligatoria con reconocimiento oficial; la Segunda sección, establece la obligación de que los vehículos destinados al transporte privado o al servicio particular de carga o pasajeros, y los destinados al servicio público local, sean sometidos a verificación conforme al programa formulado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Departamento de Distrito Federal, y en su caso las autoridades del Gobierno del Estado de México con la participación de los municipios; la Tercera sección, establece la obligación de la verificación para los vehículos destinados al transporte público federal; y la Cuarta sección que se refiere al procedimiento para llevar a cabo inspección a centros de verificación vehicular.

El Capítulo III, estipula las limitantes para prevenir y controlar la contaminación a la atmósfera que se derivan de las emisiones de los vehículos automotores.

El Capítulo IV, determina las sanciones tanto para los conductores como para los propietarios o responsables de los centros de verificación que violen las disposiciones establecidas en el Reglamento.

LEYES ESTATALES.

Como ya se comentó, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la concurrencia de facultades legislativas en materia ambiental, entre la Federación, los Estados, y los Municipios. En ese sentido, a la fecha han sido promulgadas y publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Estatal respectivo, las Leyes del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los siguientes estados:

Publicados en el año de 1988 tenemos los estados de Hidalgo, Querétaro, Yucatán y el Distrito Federal.

Publicados en el año de 1989 los estados de Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas.

Publicados en el año de 1990 están los estados de Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz.

Publicados en 1991 tenemos los estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora.

Publicados en 1992 están los estados de Baja California Norte, Estado de México, Michoacán, Nayarit y Tamaulipas.

2.4.- NORMAS TÉCNICAS ECOLÓGICAS.

Entre otras funciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se encuentra la de expedición de normas técnicas ecológicas. A la fecha la Secretaría de Desarrollo Social, ha expedido 80 normas técnicas ecológicas y 6 criterios ecológicos, referidos a materia, tales como la contaminación atmosférica, residuos peligrosos, descargas de aguas residuales, flora y fauna e industrias altamente riesgosas.

Como ya se señaló con anterioridad, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, corresponden a la Federación y a los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias. De la misma manera en que el orden jurídico mexicano en materia ambiental ha venido desarrollándose, la gestión ambiental ha experimentado avances importantes en los últimos años. A nivel federal lo anterior se corrobora, si apreciamos las transformaciones que han tenido lugar dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal a quienes se les han otorgado atribuciones en la materia, es como en 1973 se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1982 se crea la Subsecretaría de Ecología dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Vamos a describir en breve las atribuciones que en materia ambiental le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, diferenciando los casos en que se ejerce por conducto del Instituto Nacional de Ecología y aquellos en que lo hace a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y el Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, entrando en vigor el 1ro. de enero de 1977. Este ordenamiento tiene por objeto establecer los marcos de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. En ese sentido, señala las 17 Secretarías de Estado y el departamento Administrativo con que cuenta el Ejecutivo Federal para el estudio planeación y despacho de los asuntos de orden administrativo que le corresponden, así como las atribuciones que dichas dependencias podrán ejercer.

El 25 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del ordenamiento que nos ocupa. A través de dicho instrumento, se crea la Secretaría de Desarrollo Social y como ya se dijo, a ella se le otorgan diversas facultades en materia ambiental.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 del ordenamiento jurídico

mencionado, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social en materia ambiental:

- **“Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de ecología (fracción I).**
- **Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional (fracción XXIII).**
- **Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud (fracción XIV).**
- **Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar el ambiente (fracción XXV).**
- **Determinar las normas y ejecutar las acciones que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental. (fracción XXVI).**
- **Vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines. (fracción XXVII).**
- **Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres marítimas,**

fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. (fracción XXVIII).

- Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deben satisfacer las descargas de aguas residuales, así como vigilar un cumplimiento. (fracción XXIX).
- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades locales en su administración. (fracción XXX).
- Evaluar la manifestación de Impacto Ambiental. (fracción XXXI).
- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la ecología. (fracción XXXII)".

Aunque la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia que cuenta con el mayor número de facultades en materia ambiental, no es la única, ya que otras como las Secretaría de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, también participan en su ejercicio, sobre todo en la aplicación y vigilancia de normas relativas a aspectos ambientales específicos (áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestres y acuáticas, descargas de aguas residuales).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Este Reglamento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1992, y tiene por objeto determinar funciones de las unidades administrativas que conforman la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de que ésta pueda cumplir con el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás órdenes del Presidente de la República.

Dentro de dichas unidades administrativas, el artículo 2do. del Reglamento prevé la existencia del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social. De acuerdo con las facultades que respectivamente se les asignan en los artículos 36 y 38, a ellos corresponde ejercer las atribuciones que en materia ambiental se le otorgan a la citada dependencia.

En términos generales, puede decirse que el Instituto Nacional de Ecología es el órgano encargado de expedir la normatividad aplicable a los distintos aspectos que comprende la materia ambiental, salvo en casos muy concretos en donde cumple funciones operativas, (como por ejemplo de la evaluación del impacto ambiental o la administración de las áreas naturales protegidas no conferidas a otras dependencias).

El artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, concede al Instituto Nacional de Ecología, entre otras, las siguientes facultades:

- **"Formular, conducir y evaluar la política general de ecología (fracc. I).**

- **Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes (fracc. III).**

- **Establecer normas y criterios ecológicos para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal (fracc. IV).**

- **Determinar las normas que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, así como en actividades altamente riesgosas con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal y a los gobiernos estatales y municipales (fracc. V).**

- **Normar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlas y desarrollarlas con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca (fracc. VI).**

- **Establecer los criterios y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los ecosistemas, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales (fracc. VII).**

- **Administrar las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias e integrar el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (fracc. IX).**
- **Emitir normas relativas al calendario cinegético y de aves canoras y de ornato, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (fracc. X).**
- **Evaluar, dictaminar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, que sean de su competencia, de acuerdo con la normatividad aplicable (fracc. XII)".**

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es el órgano operativo de la Secretaría de Desarrollo Social en materia ambiental, a él le corresponden las facultades de vigilancia, inspección y verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, así como imponer las sanciones que resulten aplicables.

Es importante señalar, que además de la función de autoridad que desempeña la Procuraduría, teniendo facultades para conocer y atender asuntos relacionados con la realización de daños ecológicos, violaciones a la legislación ambiental o simplemente vigilar su cumplimiento.

El artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, otorga a la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
entre otras cosas, las siguientes facultades:

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

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

- **Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente (fracc. IV).**

- **Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad en materia de ecología y protección al ambiente (fracc. V).**

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

- **Realizar auditorias ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en casos de contingencias y emergencias ambientales (fracc IX).**
- **Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente (fracc X).**
- **Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables (fracc. XI).**
- **Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el ambiente (fracc. XIII)".**

3.- ESTRUCTURACION ORGANICA DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL Y LA PROCURADURIA FEDERAL PARA LA PROTECCION AL AMBIENTE.

En nuestro país, en cuestión de la política ambiental se establece de manera administrativa, es por eso que la legislación federal faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para formular las atribuciones que dispone el marco jurídico con respecto a la protección al ambiente y cabe agregar que en su Reglamento Interior de la Secretaría prescribe que esta facultad es ejercida a través del Instituto Nacional de Ecología, así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 fracción I faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para conducir y evaluar la política general de ecología, y en su fracción XXV la faculta para "establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias".

Algo parecido respecto a facultades se refiere, el artículo 8 fracción VIII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente nos plantea la facultad que tiene la Secretaría para formular los criterios ecológicos que deberán observarse en la aplicación de la política general de ecología, protección de flora y fauna, aprovechamiento de recursos naturales, ordenamiento ecológico general.

Debemos saber como es que está estructurada la Secretaría de Desarrollo Social pues es el órgano fundamental de donde se deriva la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ya que está depende y es estructurada directamente de la Secretaría y ambas son el marco jurídico fundamental para la prevención,

preservación y desarrollo del medio ecológico ambiental.

Artículo 2do: "Para el despacho de los asuntos de competencia, la Secretaría de Desarrollo Social contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- Secretario
- Subsecretaría de Desarrollo Regional
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura
- Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles
- Oficialía Mayor

UNIDADES COORDINADAS

De Análisis Económico y Social
De Coordinación de Delegaciones

DIRECCIONES GENERALES

Unidad de Comunicación Social
De Asuntos Jurídicos
De Planeación
De Programas de Desarrollo Regional
De Programas Sociales
De Organización Social
De Evaluación y Seguimiento
De Desarrollo Urbano
De Infraestructura y Equipamiento
De Financiamiento del Desarrollo Urbano
De Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
De Política y Fomento a la Vivienda
De Financiamiento para la Vivienda
De Normas y Tecnología para la vivienda
Del Patrimonio Inmobiliario Federal

**De Programación, Organización y Presupuesto
De Personal
De Recursos Materiales y Servicios Generales
De Estadística e Informática
ORGANOS DESCONCENTRADOS**

**Instituto Nacional de Ecología
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Coordinación General del Programa Nacional de
Apoyo para las Empresas de Solidaridad
Instituto Nacional de Solidaridad
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo
Social en las entidades federativas-SEDESOL
Las Unidades Administrativas Centrales y
Desconcentradas, así como las Delegaciones
estarán integradas por los titulares respectivos,
Directores Generales, Coordinadores,
Directores de área, Subdirectores, Jefes de
unidad, de departamento y de oficina, así como
por los demás servidores públicos que se señalen
en los manuales de organización respectivos y en
las demás disposiciones jurídicas aplicables, así
como los que las necesidades del servicio
requieran".**

Así encontramos que dentro de los Organos Desconcentrados está la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y que ésta se conforma según el Capítulo VII, artículo 39 de dicho Reglamento de un Procurador designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, pero en el acuerdo emitido en el Diario Oficial de la Federación del 17 de Julio de 1992 menciona en su artículo 3ro: "Para el ejercicio de las atribuciones que les confiere el Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, el Instituto y la Procuraduría, contarán con los servidores públicos y unidades administrativas previstas en este Acuerdo, así como con los directores, subdirectores, jefes de oficina, inspectores, auditores, técnicos ambientales, peritos y demás personal técnico y administrativo, que determinen sus respectivos

titulares con base en el presupuesto correspondiente".

Así pues, la existencia de las diferentes unidades administrativas a través de las cuales, tanto el Instituto como la Procuraduría ejercerán las atribuciones que les confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Conforme a lo que señala el artículo Svo. del Acuerdo que se comenta, el Instituto Nacional de Ecología cuenta con las siguientes Direcciones Generales:

- De Planeación Ecológica.
- De Normatividad Ambiental.
- De Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales.
- De Investigación y Desarrollo Tecnológico.

O sea que la Procuraduría queda conformada como un Órgano autónomo dependiente a la vez de la Secretaría de Desarrollo Social, quedando conformada por sus servidores públicos facultados y reglamentados por el artículo 34 y los que en el acuerdo se mencionan.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Acuerdo mencionado establece en su artículo 17 las atribuciones y el esquema orgánico que queda estructurado como sigue: "Para el ejercicio de las atribuciones que le determinan el artículo 38 del Reglamento y otras

disposiciones jurídicas aplicables, la Procuraduría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

I.- Procurador.

II.- Subprocuraduría de Participación Social y Quejas.

III.- Subprocuraduría de Auditorías Ambientales.

IV.- Subprocuraduría de Verificación Normativa.

V.- Unidades:

- a) De Participación Social;
- b) De Quejas;
- c) De Planeación de Auditoría Ambiental;
- d) De Operación;
- e) De Programación y Apoyo Técnico;
- f) De Verificación;
- g) Jurídica; y
- h) De Administración.

VI.- Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas.

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

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

competencia de la autoridad federal en materia ambiental.

Tales preceptos establecen a la letra:

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

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

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

Artículo 5to.- Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:

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

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

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

IV.- Las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

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

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

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

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

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

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

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

XII.- La protección de la flora y fauna silvestres para conservarlas y desarrollarlas, en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Caza.

XIII.- 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;

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

XV.- El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal, conforme a esta Ley, la Ley Federal de Aguas, las disposiciones vigentes del derecho internacional y las normas que de dichas disposiciones se deriven;

XVI.- El ordenamiento ecológico general del territorio del país;

XVII.- El aprovechamiento racional de los recursos forestales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Forestal, así como el aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas, de acuerdo con su vocación; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos;

XVIII.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;

XIX.- La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;

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

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

La reciente creación de diversos órganos de autoridad con atribuciones para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, hace necesario el establecimiento de una serie de criterios en relación a los actos administrativos que en la materia realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Como se desprende de lo anterior, la competencia en materia ambiental corresponde no solamente a la federación, sino a los gobiernos locales. En el ámbito federal, la vigilancia de la normatividad ambiental corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando no compete a otra dependencia de la Administración Pública Federal.

Así por ejemplo, las disposiciones ecológicas en materia forestal y de caza serán

ejercidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; las de Pesca por la Secretaría de Pesca; las que versen sobre contaminación del mar por la Secretaría de Marina y, las de aguas nacionales por la Comisión Nacional del Agua, entre otros.

Esta es decir aquí que el procedimiento de inspección y vigilancia del que nos ocuparemos es el establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual es, en nuestra opinión el procedimiento rector en materia ambiental.

CAPITULO III

ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION DE VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL.

1.- LA INSPECCION Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano de autoridad tiene facultades de decisión y de ejecución y sus actos afectan la esfera jurídica de las personas físicas o morales, privadas o públicas, imponiendo a éstas sus determinaciones.

La inspección y vigilancia en materia ambiental que de conformidad con el artículo 22 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social: "Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables". El ejercicio de esta atribución, entre otras, la realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y que como lo prescribe el artículo 38 del Reglamento Interior de la misma en sus fracciones I, X y XI tiene, entre otras las siguientes atribuciones:

"Artículo 38.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano

desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

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

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

"Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad."
(9)

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

En este orden de ideas, vigilar es el fin, inspeccionar es el medio para hacerlo.

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

Por ello, aún cuando la Ley intitula al capítulo II del Título Sexto "Inspección y Vigilancia", en estricto sentido, este debería denominarse como vigilancia. La inspección y vigilancia en materia ambiental es un mecanismo eminentemente correctivo, indispensable para tutelar de manera apropiada el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Por ello la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé las sanciones administrativas que deberán aplicarse en los casos de contravención a los mandatos en ella contenidos, ordenando las medidas técnicas tendientes a reparar el daño ocasionado al medio

ambiente e imponiendo la sanción económica que se derive de conformidad con el grado de incumplimiento. Sin embargo, la inspección y vigilancia también tiene naturaleza preventiva en la medida de que inhibe conductas sancionadas por la legislación.

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

2.- BASES CONSTITUCIONALES DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

De igual manera el artículo 16 Constitucional prescribe que : "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

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

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

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

c).- Establecer la fundamentación legal, es decir que la autoridad cite e invoque los preceptos

legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido a la persona física o moral, privada o pública que corresponda.

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

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

3.- LOS ELEMENTOS DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA.

La inspección y vigilancia es un acto administrativo, en este sentido podemos citar a Miguel Acosta Romero quien define al acto administrativo como: "...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general." (10)

Asimismo, señala Rafael de Pina que acto administrativo es la: "Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa." (11)

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

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

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

10 - Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 1981, págs 356-357

11 - De Pina Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, 1981, pag 50.

b).- Manifestación externa de voluntad, es la determinación de la autoridad para infringir el acto de molestia al sujeto pasivo y está contenida en la orden de inspección u oficio de comisión.

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

d).- Forma, debe ser escrita.

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

Así, en la diligencia de inspección encontramos tres actores y un solo objetivo: el sujeto activo, el sujeto pasivo y los testigos, agentes que intervienen para verificar el cumplimiento en los establecimientos inspeccionados.

4.- LA FINALIDAD Y OBJETO DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA.

La visita de inspección es el medio mediante el cual la autoridad vigila el cumplimiento de la legislación ambiental, se inicia con el levantamiento del acta respectivo.

La finalidad de la inspección y vigilancia es verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones legales en materia de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, por parte de los diferentes sectores productivos de nuestra sociedad a efecto de que la autoridad evalúe y determine las medidas correctivas y las sanciones con el propósito de revertir las conductas antiecológicas que atentan contra los ecosistemas y la salud humana. Literalmente, la finalidad es vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, el medio para lograrlo es la inspección.

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se contempla dentro del Título Sexto denominado de las "Medidas de control y de seguridad y sanciones", y su naturaleza como ya dijimos es eminentemente correctiva.

En dicho procedimiento se establece la facultad de la Federación para realizar actos de inspección y vigilancia cuyo propósito sea la verificación del cumplimiento de dicha Ley en los asuntos del orden federal precisados en los artículo 4to. y 5to. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

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

4.1.- REQUISITOS DE LA ORDEN PARA EFECTUAR LA VISITA DE INSPECCION U OFICIO DE COMISION.

En el oficio de comisión se materializa el acto de autoridad con que da inicio el procedimiento administrativo y como ya precisamos en el apartado anterior, debe reunir los requisitos jurídicos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.- FUNDAMENTACION.

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

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

En consecuencia, el oficio de comisión se fundamentará en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los aplicables de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la

Protección al Ambiente y sus Reglamentos; de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia; del Reglamento Interior de la Secretaría del Desarrollo Social y del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

4.3.- MOTIVACION y COMPETENCIA

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

El oficio de comisión quedará debidamente motivado cuando se señale de manera clara y limitada el objeto de la inspección mencionando el lugar que deba de inspeccionarse

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

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

Protección al Ambiente, publicado en el Boletín Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1974.

La Unidad de Verificación creará los **oficios de comisión** en los comités de aduana general en la Nación o de Intero de la Federación que establecen los artículos 406, y 409 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, faciendo en el Distrito Federal.

Para en primer lugar Delegaciones de la Procuraduría en los 31 Estados Federales, con el fin de que los oficios de comisión en los Comités territoriales, de acuerdo de las circunstancias locales territoriales, como por ejemplo, sin perjuicio de que, en atención a la urgencia e importancia de un asunto en particular, la Unidad de Verificación crea los oficios de comisión para realizar inspecciones en cualquier entidad Federativa del país.

S.- OBJETO Y DESARROLLO DE LA VISITA Y LEVANTAMIENTO DE ACTA DE INSPECCION.

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

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

"ORDENES DE VISITA.-DEBEN PRECISAR CLARAMENTE SU OBJETO.- Lo establecido por la fracción III del citado artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede ser soslayado por la autoridad que la emite; pues el mismo tiene como objeto, en primer término que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a inspeccionar, y en segundo lugar que los visitantes se ajusten estrictamente a la verificación de los renglones establecidos en la visita, pues sólo de esa manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra precisamente, que en la orden se deben señalar los objetos que se buscan. Por lo

cual, en las ordenes de visita a que se refiere el artículo 58 del Código Fiscal de la Federación se deben precisar de manera clara y por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse y la utilización de formas imprecisas e indeterminadas como de que el objeto de la visita lo es el que se "verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales, formales y/o accesorias por impuestos y derechos federales de los cuales deba (n) usted (es) responder en forma directa, solidaria u objetiva", no es sino una generalización de las facultades revisoras de las autoridades fiscales que no satisface a plenitud la garantía de legalidad que consagra en el artículo 16 Constitucional"

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

Los inspectores que realicen la visita deberán cerciorarse que el domicilio en el que se constituyen la persona o el establecimiento al que se dirige la orden para efectuar la visita concuerda fielmente con el señalado en el oficio de comisión, pues así lo establece la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al año LV, número 51 del mes de marzo de 1984, página 802, misma que a la letra dice:

"ORDEN DE VISITA DE INSPECCION.- DEBE CONSIGNARSE EXPRESAMENTE EL LUGAR EN QUE SE EFECTUE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, toda orden de visita deberá expresar entre otras cosas el lugar que ha de inspeccionarse y la persona a quien va dirigida la acción. Por tanto, si la autoridad administrativa

al emitir la orden respectiva omite señalar el lugar donde se llevará a cabo la visita y la persona visitada, incumple las formalidades preceptuadas por el aludido numeral".

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

Revisión No.: 1826/81.- Resuelta en sesión de 27 de marzo de 1984 por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

Cabe señalar que cuando la conclusión se de con fecha posterior, se deberá suspender el acta, estableciendo claramente esta situación en el cuerpo de la misma y precisando el día y hora que se señalen para su continuación, ya que de no realizarse en estos términos, el acta de inspección carecerá de validez en virtud de que el Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a los Procedimientos Administrativos establece en su artículo 281 que únicamente se consideran horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas.

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

Los inspectores harán el requerimiento a la persona que en primer lugar los atienda, de la presencia del dueño de la empresa o de su

representante legal. Si éste se encontrase en el establecimiento, los inspectores deberán cerciorarse de que efectivamente tiene ese carácter pidiéndole un documento identificatorio con fotografía y testimonio notarial que lo acredite como tal, prosiguiéndose con el desarrollo de la visita y entregándosele una copia con firma autógrafa del oficio de comisión.

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

En caso de que no se encuentre el dueño del establecimiento o su representante legal, la diligencia se desarrollará con quien se encuentre en el establecimiento.

Así lo establece el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al señalar que los inspectores deberán identificarse con "...la persona con quien se entienda la diligencia...", en congruencia con la Jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VI, número 64, correspondiente al mes de abril de 1985, página 830, que a la letra prescribe:

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

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

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

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

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

Al inicio de la visita de inspección, los inspectores deberán identificarse con la persona con quien se entiende la diligencia, con el documento que los acredite como tales. El anterior requisito se establece en el artículo 163 segundo párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente el cual prescribe la obligación a cargo de los inspectores para identificarse en el momento de iniciar la visita de inspección.

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

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

ACTAS DE INSPECCION.- DEBEN CONTENER MENCION EXPRESA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE IDENTIFICACION DEL INSPECTOR Y EXHIBICION DEL OFICIO DE COMISION RESPECTIVO.- en los términos del artículo 80 de la Ley General de Protección al Consumidor,

las visitas de inspección practicadas por personal autorizado, por las autoridades competentes deben realizarse previa identificación de ese personal y exhibición del oficio de comisión correspondiente. Por lo tanto, en el acta que se levanta para hacer constar esa inspección es necesario que figure la mención expresa de que el inspector haya cumplido con ambos requisitos, es decir, que se haya identificado y que, además haya exhibido el citado oficio, sin que baste el señalamiento que se haga en el acta en el sentido de que el inspector se identificó, ya que, como se ha visto, se trata de requisitos diferentes, por lo que debe ser consignado el cumplimiento de ambos en el acta respectiva."

Revisión No. 151/83.- Resuelta en sesión de 14 de febrero de 1985.- mayoría de 7 votos y 1 más con los resolutivos.

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

a).- Nombre del funcionario que lo expide, firma, fundamento legal que le dé facultades para emitirlo y cargo que desempeña en la Unidad Administrativa de que se trate.

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

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

El oficio de comisión deberá entregarse a la persona encargada del establecimiento visitado,

es decir, con quien se entienda la diligencia, estableciéndose esta circunstancia en el cuerpo del acta de inspección, en la que también se señalará el nombre de la persona que la reciba, el puesto o función que desempeña en la empresa y su identificación.

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

En el acta de inspección que se levante en el momento de la visita, se deberán asentar los hechos u omisiones observados en el establecimiento visitado que se presuman infractores de las distintas materias que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales que resulten aplicables y que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en cuanto a su vigilancia.

La materia que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fueron ya motivo de un amplio análisis en el presente trabajo y son las siguientes:

- a).- Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- b).- Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.

c).- Impacto Ambiental.

d).- Actividades consideradas como riesgosas.

e).- Materiales y Residuos Peligrosos.

f).- Energía Nuclear.

g).- Ruido, vibraciones, energía térmica y luminica, olores y contaminación visual.

h).-Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Una vez asentados en el acta de inspección los hechos u omisiones que se hayan constatado en el establecimiento visitado, los inspectores podrán realizar lo que podríamos denominar calificación previa del acta; es decir valorarán los hechos en presuntas infracciones que se hubieren cometido. Los inspectores únicamente se limitarán a poner en conocimiento del inspeccionado, de manera anticipada, los hechos y omisiones que se presumen son contrarios a la Ley y sus Reglamentos, con el propósito de que esté en posibilidad de opinar al respecto, en términos del artículo 164 de la Ley de la Materia. De ameritarlo el caso, los inspectores podrán decretar la clausura como medida de seguridad, en términos del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 33 del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

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

a).- Riesgo inminente de desequilibrio ecológico.

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

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

b).- Los Ecosistemas.- Casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes y la salud pública, si el inspector observa que la empresa o establecimiento visitado por sus actividades se encuentra bajo esta hipótesis normativa, podrá aplicar la medida de seguridad que corresponda, como en el caso anterior, deberá asentar en el

acta de inspección el razonamiento detallado que demuestre que las fuentes contaminantes tienen repercusiones peligrosas para los ecosistemas, es decir, acreditar que la unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, se ve afectada en forma peligrosa con la emisión de contaminantes generados por las fuentes de jurisdicción federal.

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

La salud pública.- En este rubro como en los dos anteriores, se deberá indicar en el acta de inspección el motivo por el cual las emisiones de las fuentes contaminantes del establecimiento visitado repercuten en forma peligrosa a la salud pública para poder así aplicar la medida de seguridad que corresponda.

Previo el análisis del procedimiento para la aplicación de una medida de seguridad, es necesario expresar que la motivación de la misma deberá estar respaldada debidamente por los razonamientos técnicos que comprueben la necesidad de ejecutarla, acreditando debidamente los extremos y las hipótesis que exige la Ley para su aplicación.

Esta medida de seguridad se aplicará en los casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, cabe señalar que con respecto al decomiso de materiales o sustancias contaminantes, deberá hacerse un inventario de los bienes decomisados, tomando

de inmediato las medidas adecuadas para su debida transportación y confinamiento a los lugares establecidos para ello.

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

Lo anterior en virtud de que la medida de seguridad es de carácter cautelar y preventiva, a efecto de detener el desequilibrio ecológico o la contaminación grave de manera inmediata; en este orden de ideas, la ejecución de una medida de seguridad no implica poner término al procedimiento de inspección y vigilancia, toda vez que éste sigue su cause hasta que se emite la resolución administrativa que prescribe la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por consiguiente, con posterioridad a la ejecución de una medida de seguridad, deberá continuarse con el procedimiento hasta emitir la resolución que confirme o levante la clausura (en este supuesto no se confirmaría la clausura como medida de seguridad, sino como sanción en términos del artículo 171 de la Ley de la Materia), y señalar o adicionar las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, la multa y demás sanciones a que se hubiera hecho acreedor el establecimiento inspeccionado.

En la actualidad existen en términos de la práctica forense dos criterios respecto a la naturaleza jurídica de las medidas de seguridad en materia ambiental.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Por un lado se dice que dichas medidas son de origen anticonstitucionales, en virtud de que los efectos de las mismas privan del derecho a ejercer determinada actividad productiva, sin que se haya seguido un procedimiento previo en que se puedan ofrecer y desahogar pruebas en favor de la empresa inspeccionada.

El segundo criterio establece que si bien es cierto, no existe garantía de audiencia con anterioridad a la ejecución de la medida de seguridad, no lo es menos que dicha medida tiende a tutelar la salud pública y la protección al equilibrio ecológico, por lo que, por razones de interés colectivo y ante la necesidad de actuar con rapidez, se decreta la medida sin otorgar posibilidad de defensa a los inspeccionados, asimismo, este segundo criterio se perfecciona al establecer la propia Constitución en su artículo 27 la previsión de que el legislador federal dictará las medidas necesarias para entre otras, preservar y restaurar el equilibrio ecológico por lo que, al ser la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente reglamentaria de este precepto constitucional en materia ecológica, las medidas de seguridad contenidas en el artículo 170 de la Ley, resultan ser aquellas medidas necesarias a que hace mención la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el mencionado artículo 27, por consiguiente las medidas en comento tienden a dar eficacia a una garantía social que prevalece sobre el interés particular, sacrificando la garantía de audiencia de los sujetos que sufren la medida.

En efecto, las medidas de seguridad en cuestión son una excepción a la garantía de audiencia en aras de tutelar y defender la salud pública y el ecosistema, que son cuestiones de interés colectivo.

Lo anterior no impide que la medida de seguridad deba motivarse y fundarse pues en cuanto a la garantía de legalidad, ésta debe ser estrictamente respetada al momento de ejecutar dicha medida.

El segundo criterio aquí expuesto, es ratificado por la siguiente ejecutoria emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que textualmente señala:

"CLAUSURA TEMPORAL.- NO VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- La clausura temporal, parcial o total prevista en el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, (artículo 170 de la Ley vigente), no constituye un acto de privación definitiva, presupuesto indispensable para que rija la garantía de audiencia, sino únicamente una medida preventiva para casos de peligro inminente para la salud pública y el medio ambiente que, por su carácter temporal y precautorio, no implica una privación definitiva de propiedades, posesiones o derechos, sino un acto de aseguramiento condicionado a la resolución final que se dicte al concluir el trámite correspondiente. Pero, aún en el caso de que la clausura deba adquirir el carácter de definitiva tampoco resulta inconstitucional la disposición de mérito. Ciertamente, el precepto establece que al decretarla temporalmente se fijará un término al afectado para que corrija las deficiencias o irregularidades, a satisfacción de la dependencia y que para el caso de que no lo haga en el plazo concedido, la Secretaría, previo el dictamen correspondiente, decretará la clausura definitiva. Lo anterior aún cuando no otorga al gobernado la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar en su defensa, no resulta violatorio de la garantía de audiencia, pues se está ante un caso especialísimo consistente en que exista peligro inminente para la salud pública o el medio ambiente, situación que no puede quedar sujeta a

que previamente a la medida definitiva se otorgue al afectado la garantía de audiencia, sino que basta que en términos del artículo 64 (hoy 176 de la Ley vigente), de la Ley de la Materia tenga a su alcance el recurso de inconformidad que, en su caso, puede hacer valer contra la clausura definitiva, para estimar que se satisface dicha garantía, que en este caso no puede ser previa pues sobre ese derecho está el interés de la sociedad en preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea frente a casos que no permiten, por su inminencia, procedimientos administrativos de audiencia.

En consecuencia, el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, no es violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal."

Amparo en revisión No. 3063/85, mayoría de 11 votos y 7 en contra.

No obstante lo anterior y para el caso de que se aplique la medida de seguridad, dentro del cuerpo del acta de inspección se podrá dar el uso de la palabra al inspeccionado, para que manifieste lo que a su derecho convenga en términos del artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Sujetándose a lo anterior, se verifica el cumplimiento de la garantía de audiencia en términos fácticos, sin perjuicio de que al continuar con el procedimiento administrativo, el afectado por la medida, de conformidad con el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ofrezca pruebas y alegue en su beneficio, surtiendo efectos en su total plenitud la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hayan asentado en el acta de inspección los hechos y omisiones, se le dará el uso de la palabra a la persona con quien se haya entendido la diligencia para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con dichos hechos y omisiones, con el fin de respetarle al visitado la garantía de audiencia a que tiene derecho, para dar cumplimiento a lo que prescriben los artículos 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El acta de inspección se cerrará previo a realizar las correcciones que en la misma tengan lugar, señalando todas las aclaraciones que procedan. Una vez hecho lo anterior, se concluirá recabando las firmas de todas las personas que intervinieron durante la visita de inspección, es decir, los inspectores acreditados para realizarla, el encargado de la empresa con quien se haya entendido la diligencia y los testigos designados.

Si alguna de las personas que deben firmar el acta no sabe hacerlo, pondrá su huella digital y otra persona firmará a su ruego, anotando los datos que sean necesarios para su plena identificación.

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

Todo procedimiento tiende a un resultado determinado, específicamente el resultado derivado del procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, consiste en determinar si se observa o no el cumplimiento de la Ley, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales aplicables, mediante la emisión de la resolución administrativa, que es el acto de autoridad que determina la existencia o inexistencia de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes, en su caso.

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

En materia ambiental es autoridad competente para resolver el Procurador Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con lo que establece el artículo 38 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Asimismo, son competentes para resolver en esta materia, la Unidad de Verificación y las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con los artículos 27 y 31 y 32 respectivamente, del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Una vez realizada la inspección, la autoridad ordenadora ya sea la Unidad de Verificación o las Delegaciones Estatales, deberán llevar a cabo la calificación previa del acta, dictando las medidas de urgente aplicación, mismas que se harán del conocimiento inmediato del inspeccionado.

En la resolución que se emita, se calificará de manera definitiva el acta considerando y valorando el escrito de defensa presentado por la persona inspeccionada.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece las características generales para proteger y preservar el equilibrio ecológico, no obstante la competencia federal en otras materias no contempladas dentro de la Ley en cuestión, está encomendada a otras dependencias de la Administración Pública Federal en el texto de otras leyes, mismas que contienen una serie de procedimientos de inspección y vigilancia aún cuando la denominación de dichos procedimientos no sea bajo ese rubro.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE ADECCIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN RELACION CON LOS INSPECTORES DE VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL.

I.- ADICION A LA LEY QUE ESTABLEZCA LOS REQUISITOS PARA SER INSPECTOR DE VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL.

Considerando que actualmente se lleva a cabo una revisión y probable modificación de diversos artículos, capítulos o títulos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en función de los diferentes acuerdos y/o tratados internacionales que México ha firmado con países como Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Centro y Sudamérica, entre otros, se sugiere hacer hincapié en las deficiencias o errores detectados en el contenido y aplicación del actual legado y sugerir la aplicación del marco jurídico Anglo-sajón (Prueba-Reglamento- Ley) y desechar el marco jurídico Romano (Ley- Reglamento-Prueba), para evitar los problemas que hasta ahora se vienen presentando con la ley en cuestión.

De igual manera, se sugiere se realice un análisis minucioso y exhaustivo de la Ley, capítulo por capítulo, artículo por artículo, con auxilio de un grupo interdisciplinario, en el cual intervengan tanto personal técnico de todas las áreas involucradas en la ley, como personal jurídico que maneje tanto el lenguaje técnico como el legislativo.

En nuestro país, se necesita tener un buen control ambiental ya que es indispensable tener un nivel de contaminación bajo, no se puede decir que no haya contaminación pues es imposible llegar a aquellos años en los que la naturaleza y el aire eran puros, pues es comprensible que la población se ha incrementado tanto que simplemente con las miles de toneladas diarias de basura se genera contaminación; pero si se cuidara a las industrias de zapatos, comida, petróleo, químicos, etc., se mejoraría en un buen porcentaje la contaminación y mejoraría la calidad del ambiente.

Las fábricas no se proponen actualizar sus maquinarias o trasladarse a las afueras de la zona urbana ya que cuesta miles de millones de pesos y dada la situación económica en la que se encuentra hundido el país, es imposible la modernización; pero tampoco hacen nada para tratar de mantener su fábrica o industria en buenas condiciones, sacrificando un porcentaje de sus ganancias como empresarios sino al contrario ponen poco de su parte para mejorar el ambiente.

Por eso, se crearon legislaciones que apoyen todo aquello que se vuelve preocupación para la sociedad, pero que dentro de su buena intención como máxima reglamentación, se llegan a tener ciertas lagunas que nos llevan a corromper nuestro entorno. Tenemos un ejemplo donde encontramos que se menciona a los inspectores de vigilancia para hacer auditorias a las industrias haciendo un chequeo de sus niveles de contaminación, pero es aquí, donde nos surge la inquietud de saber porqué la ley no menciona quienes pueden ser inspectores de vigilancia.

Como una pequeña adición a este punto, la ley debería de especificar claramente quien puede ser inspector de vigilancia en materia

ambiental, añadiendo un artículo en su reglamento mencionando quienes y qué requisitos debe reunir un inspector de vigilancia para llegar a serlo.

Podemos mencionar lo siguiente:

- **Ser mexicanos, mayores de edad, y estar en pleno ejercicio de sus derechos.**
- **Haber concluido por lo menos los estudios equivalentes al bachillerato.**
- **Poseer conocimientos técnicos de la materia ambiental que le permitan ejercer sus funciones debidamente.**

Adicionando estos puntos al artículo correspondiente habría una mejor competencia legal al desempeño de esta función, ya que proteger el ambiente es vital en estos tiempos para la nación en general, aún cuando en ciertos estados de la República no tengan los grados de contaminación que sufre el Distrito Federal y la zona conurbada.

Se debe incrementar las capacidades institucionales relacionadas en lo particular al campo ambiental, a su ciencia y a su tecnología y principalmente a su preparación profesional pues esto ocasiona una limitante al desarrollo ambiental.

2.- ADICION A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.

Se debe considerar que la responsabilidad a que se sujetan los inspectores de vigilancia no puede pasar por alto, ya que deben cumplir con su cometido de una manera fiel a la ejecución de sus labores, por eso es necesario recalcar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente las responsabilidades en las que puede incurrir el inspector. Se pudiera agregar lo siguiente:

- No inspeccionar periódicamente la empresa.
- Asentar hechos falsos en las actas que levante.
- No tener interés directo o indirecto en las empresas sujetas a inspección.
- Violar el secreto industrial o comercial así como su procedimiento de fabricación de que llegue a enterarse por estar ejerciendo su función de inspección en el lugar.
- Recibir directa o indirectamente dádivas de los trabajadores o de los patronos.
- No cumplir con las ordenes que recibió de su superior jerárquico.

Con estas disposiciones, se garantizaría que los inspectores de vigilancia en materia ambiental realizaran sus funciones bajo el

cumplimiento de las normas de una manera más estricta, levantando sus actas con un valor jurídico y moral más elevado, teniendo conciencia de que sobre ellos recae la superación ambiental de la región.

3.- ADICION A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE SANCIONES A LOS INSPECTORES DE VIGILANCIA.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se nota una gran ausencia de las sanciones que se deben aplicar a los inspectores de vigilancia, cuando ellos llegan a cometer una falta, pues no están exentos de tener errores; errores que pueden caer en un desequilibrio ecológico profundo y que por negligencia o corrupción, esto se convierta en un problema grave para la población.

Por ello es que se propone addecionar un artículo al capítulo de sanciones, para que también se les impongan sanciones cuando se vea que ha incurrido en dolo el inspector, pues su función es la de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas en materia ecológica, para evitar el desgaste a la naturaleza, por ello su función social es importante, pero que desgraciadamente en ocasiones no cumplen.

- El superior jerárquico practicará una investigación con audiencia del interesado.
- Amonestarlo.
- Cuando a juicio del superior jerárquico la sanción aplicable sea la de destitución, dará cuenta al Procurador o al Director de la Secretaría de Desarrollo Urbano para su decisión.
- Suspensión hasta por 3 meses de su función y cargo.

4.- ADICION A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE PARA FACULTAR A LOS INSPECTORES DE VIGILANCIA EN RELACION A LA PRACTICA DE INSPECCIONES EXTRAORDINARIAS.

El artículo 157 de la Ley en cuestión menciona que el gobierno fomentará la participación y responsabilidad de la sociedad en cuanto a acciones de vigilancia se refiere, es necesario adicionar algún enunciado mencionando que si la sociedad percibe alguna anomalía que sea un peligro ambiental inminente a la población, se pueda ordenar una inspección extraordinaria, sin tener que pasar por los trámites de agenda o papeleo para la expedición de solicitud, elaboración y fecha designada para su inspección.

En la inspección de vigilancia en cuestión ambiental se deben de tomar en cuenta las inspecciones extraordinarias cuando:

- Sean requeridas por el superior jerárquico, o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas ecológicas por parte de la sociedad.

Lo anterior en consecuencia de los reportes o denuncias, presentadas a diario por particulares como es el caso por mencionar uno de tantos que hay a diario de las fugas de gas en las empresas de dicho contaminante, se debe de tomar en cuenta en todas las áreas de inspección flora, fauna, agua, etc..

5.- LOS INSPECTORES DE VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL Y SU CARENCIA.

Los inspectores de vigilancia deben ser personas con características propias para desarrollar su función que es de tanta importancia para el medio ambiente, por eso es necesaria una regulación de sus atribuciones, facultades, responsabilidades y sanciones de una manera más específica, para que se tenga una visión clara de lo que valen estas personas por su labor.

Hoy en día, la tecnología es indispensable para obtener un mayor desarrollo económico y sin crecimiento económico, los países en desarrollo no contarán con el capital suficiente para apoyar la protección ambiental.

Los países en desarrollo no tienen la capacidad de proporcionar por ellos mismos los recursos para establecer ni lo más necesario como serían redes de información sobre la materia, si no pueden hacerlo desde el interior de sus propios países, mucho menos desde fuentes externas, dentro del rango de las tecnologías disponibles y de la experiencia de otros para utilizarlas.

Se debe de capacitar al personal con que se cuenta, pero dándole el estímulo económico suficiente para que el suministro de recursos para fortalecer sus propias capacidades profesionales ayude a contener la fuga de personal hacia el extranjero, ya que los profesionales y expertos, que actualmente encuentran oportunidades más atractivas en el extranjero las toman, y es lógico que se vayan porque no se sienten útiles y debidamente remunerados en su patria, pero si se les presentan nuevos incentivos para permanecer

en sus países pudiera ser que se desarrollaran profesionalmente aquí; esa falta de recursos y la crisis económica generalizada a la que se enfrentan los países en desarrollo proporcionan una oportunidad para que el personal bien capacitado quiera ir al extranjero a ejercer su profesión y aparte estar bien remunerado.

Así dentro del marco jurídico al cual se refiere el texto, la legislación ambiental tienen por objeto proteger, preservar y conservar los ecosistemas y la salud pública, las actividades económicas y la modernización del país deben de realizarse de una manera racional, sin que se comprometa el habitat y la sobrevivencia de las generaciones futuras.

Es de importancia nacional la protección del derecho que tiene la sociedad a un ambiente sano, esta tarea es de responsabilidad primordial de las autoridades ambientales, que tienen la fuerza que les confiere la ley y la representación de los intereses colectivos, pero su actuación debe circunscribirse a los marcos establecidos por el estado de derecho que prevalece en la sociedad mexicana.

En la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, la autoridad deberá ser cuidadosa de observar las formalidades consagradas en la Constitución y en las normas reglamentarias, evitando con ello afectar injustificadamente la esfera individual de los gobernados.

Para impugnar los actos de autoridad que se considera vulneran el principio de legalidad o cualquier garantía constitucional, el legislador ha conferido a los particulares distintos medios de defensa tanto administrativos como jurisdiccionales, que tienen por objeto dejar sin

efectos los actos viciados y restituir a los agraviados en el goce de sus derechos.

I.

Las irregularidades en la actuación de la autoridad desvían el cumplimiento de los propósitos de la norma e implican para la sociedad, consumo innecesario de recursos humanos y naturales al momento de anular sus actos a través del medio de defensa, la autoridad debe tomar consciencia de ello y actuar legalmente, pero también los particulares deben asumir la corresponsabilidad que tienen en la protección y preservación del medio ambiente cumpliendo con los mandatos que la sociedad les ha impuesto a través del ordenamiento jurídico en la materia.

En consecuencia, observamos que las actividades humanas son la principal determinante del futuro de la tierra como el hogar hospitalario para nuestra especie y otras más, ya que nuestro futuro se encuentra literalmente en nuestras manos, lo que significa que debemos aprender a manejar nuestro futuro en forma mucho más cuidadosa y eficaz.

Una de las principales responsabilidades está en aquellos que configuran la política económica y la ponen en práctica, así como en los que nos ofrecen la guía científica y técnica que sirve para formular políticas y tomar decisiones. Y en realidad lo que necesitamos es una base de unión mucho más fuerte entre todos los sectores que conforman la sociedad incluyendo gobierno y pueblo.

Como ya hemos comentado la historia nos hace recuento de las muchas civilizaciones pasadas que se desplomaron por razones de un uso insustentable de los recursos naturales, y a pesar de las imperfecciones en la comprensión de

ciclos biogeoquímicos que gobiernan la capacidad de perduración de la tierra, nosotros que somos la generación presente debemos tener un sentido más amplio y de responsabilidad de los efectos que estamos causando al planeta tierra.

Debemos aceptar que los costos para salvar a la tierra es una cuestión de voluntad política y de prioridades, el mundo sin excepción debe estar preparado para considerar que la seguridad ambiental global es una prioridad más importante que las guerras (que a parte de ocasionar muertes y desgracias familiares contaminan el ambiente con los gases tóxicos que de las bombas emanan), y si no conseguimos imprimir en nuestras vidas económicas una orientación de sustentabilidad, nuestro futuro estará en riesgo tanto en términos económicos como ambientales, pues las amenazas constantes al ambiente de la tierra y a sus sistemas de apoyo a la vida representan un riesgo de seguridad fundamental, los costos para prevenir estos riesgos son modestos en comparación con las cantidades que se gastan las naciones en su armamento militar.

Lo que necesitan las naciones del planeta, es un cambio radical y drástico en las mentalidades políticas y en la jerarquización de las prioridades ambientales que se tienen.

Existe una esperanza en nuestra propia historia que demuestra que los cambios drámaticos de dirección son posibles cuando la necesidad y las nuevas realidades lo fuerzan, la comunidad mundial enfrenta ahora riesgos mucho mayores para su seguridad común en razón de su impacto en el medio ambiente que los conflictos militares tradicionales entre unos y otros. Ahora debemos forjar una nueva ética del planeta que inspire a la población, al país, a las

naciones enteras a unirse en una nueva sociedad, pues así nos aseguraríamos de la integridad de la tierra como un hogar seguro, equitativo y hospitalario para sus habitantes de hoy y para las generaciones futuras.

El acercamiento entre la economía y el medio ambiente se ha dado apenas a medias, en niveles no jerarquizados; este adelanto no se da en todos los países del mundo sino principalmente en los que se encuentran con una economía desahogada como es el caso principalmente de los centros académicos de Estados Unidos y Europa occidental, y de algunas comisiones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, en realidad es muy poco lo que han aportado los economistas o ambientalistas latinoamericanos, ya que estos son un número muy reducido que se interesan por el medio ambiente o que procuran integrar la problemática ecológica con la del desarrollo económico.

El logar mayor integración economi-medio ambiente será decisivo para mejorar las políticas ambientales y avanzar como empieza ya a ocurrir en algunos países industrializados, en la formulación de instrumentos económicos, financieros y fiscales que promuevan conductas ambientales positivas por parte de los agentes económicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho Ambiental es tan antiguo como la humanidad, pues para los hombres primitivos la naturaleza ya ocupaba un lugar privilegiado, se regulaban por lo que les ofrecía la agricultura y la lluvia.

SEGUNDA.- Con el pasar del tiempo, el dominio del hombre sobre la naturaleza empezó a crear conflictos, por tal motivo se tuvo que crear una forma de protección al medio ambiente, así se realizó un sistema organizado que permitiera un límite justo para ya no tener un uso indiscriminado de la tierra.

TERCERA.- En México, con la preocupación que se vive por controlar el medio ambiente, se crea ya en forma más seria la legislación que toca los componentes del medio natural, y es así que para el año de 1971 sale a la luz la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, siendo la Secretaría de Salud y Asistencia la primera entidad federativa dedicada a la gestión ambiental.

CUARTA.- Para 1983, ya se cuenta con una ley específica para lo que es exclusivamente el medio ambiente y es la Ley Federal de Protección al Ambiente, esta ley va sufriendo varias reformas, debido a las disposiciones que se iban generando para proteger también la contaminación de aguas, suelos, flora, fauna, etc., pero estos avances se limitaron a los apoyos reglamentarios de la ley de 1971.

QUINTA.- El conjunto de reglas que protegen las condiciones de vida en todas sus formas, es la definición más cercana de lo que es el Derecho Ambiental, pues sin un punto de vista

jurídico no podemos reglamentar la interrelación del hombre con la naturaleza.

SEXTA.- Ya para 1987, se decretó en forma constitucional la función de promover la protección al ambiente con el objeto de cuidar el desarrollo ambiental del país para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Así también la Constitución ya señala la expedición de leyes en combinación del Gobierno Federal, de los Estados, y los Municipios para la protección al ambiente; para enero de 1988 se crea la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con el propósito de establecer bases jurídicas aplicables para el mejoramiento del ambiente.

SEPTIMA.- La Ley en cuestión, trata diversos puntos para sus diferentes aplicaciones, ya recavando por secciones o capítulos las áreas comprendidas para su estudio o regulación por ejemplo lo que son las disposiciones generales, las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la política ecológica como la planeación y ordenamiento ecológicos, las áreas naturales protegidas, la energía nuclear, la emisión de ruido, etc., esta ley comprende en forma global todo lo que se refiere y es de importancia al medio ambiente. El año de 1988, fué muy fructífero en cuestiones ambientales ya que se crean también algunos reglamentos que constituyen un gran avance en esta materia, como por ejemplo tenemos el de Impacto Ambiental, el de Residuos Peligrosos, el de Prevención y Control de la Contaminación en la Atmósfera, el de la Prevención y Control de la Contaminación generada por los vehículos automotores.

OCTAVA.- El Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social publicado en 1992 en el Diario Oficial, fué creado para atender las funciones administrativas que le

encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otras leyes, reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

NOVENA.- Se crea en este Reglamento Interno la existencia del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto está encargado de expedir la normatividad aplicable a la materia ambiental, salvo los casos donde solo tiene funciones operativas como por ejemplo la evaluación del impacto ambiental.

DECIMA.- Referente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, encontramos que es un órgano de autoridad con facultades de decisión y ejecución, por lo tanto, dentro de sus atribuciones encontramos la de inspeccionar el cumplimiento de la legislación en materia ambiental.

DECIMA PRIMERA.- Así pues, el capítulo con alusión a la Inspección contemplado en la Ley del Equilibrio Ecológico, marca los deberes y atribuciones con los que cuenta un inspector para poder obtener el rendimiento óptimo en la materia ambiental teniendo su reglamento para poder llevar a cabo su proceso administrativo.

DECIMA SEGUNDA.- La finalidad que tiene la función de la vigilancia es la del cumplimiento de disposiciones legales en la materia ambiental a efecto de que la autoridad valúe las medidas correctivas con el propósito de evitar que se atente contra la misma humanidad y contra la propia naturaleza, y el medio para poder llegar a esta finalidad es la realización de una inspección solicitada por la autoridad.

DECIMA TERCERA.- El objeto de éstas visitas de inspección, es la de verificar el cumplimiento de la norma en materia ambiental teniendo en cuenta las obligaciones del inspeccionado y que los visitantes se apeguen estrictamente a lo que se va a inspeccionar, levantando el acta respectiva para cumplir con lo que estipulan las leyes.

DECIMA CUARTA.- Los datos básicos que debe cubrir el acta de inspección para ser válida ante el inspeccionado y poderse identificar como inspector son nombre y firma del funcionario que expide el acta, fundamento legal, nombre y firma del inspector que llevará acabo la diligencia, fecha de expedición del acta y nombre y función que desempeña la persona que reciba el documento para la realización de la inspección.

DECIMA QUINTA.- Una vez hecha la inspección, si esta no requiere de una clausura temporal inminente, la autoridad ordenadora hará un balance para calificar las medidas de seguridad que se tienen que llevar a cabo en la empresa a la que se le levantó la inspección, dictando inmediatamente las medidas de control ambiental al inspeccionado.

DECIMA SEXTA.- Por último, para poder ejercer la actividad de inspector, debemos contar con un personal altamente capacitado en la materia, gente con un grado de estudios a niveles técnicos o universitarios que tengan amplios conocimientos sobre el tema y que sepan que tienen la responsabilidad de preservar y restaurar al tan desgastado medio ambiente; es por ello que la Ley debería hacer más explícito su capítulo al referirse a los inspectores de vigilancia ya que la naturaleza merece ser tratada por expertos para que estos nos compartan sus conocimientos para que todos cuidemos de una u otra forma a la ecología.

DECIMA SEPTIMA.- Los inspectores de vigilancia como cualquier otra honesta y digna profesión tienen bajo sus espaldas la fuerte responsabilidad de su oficio ya que de no hacerlo corren el riesgo de ser sancionados o no simplemente la amonestación sino llegar a ser suspendidos de sus labores, por ello no deben incurrir en falsedad de información, ni querer sacar beneficio particular de las empresas a las que se inspecciona, por ética profesional no debe decir de lo que llegue a enterarse del procedimiento de fabricación al momento de la inspección.

BILBIOGRAFIA

1.- **ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, Cuarta edición, 1981, 707 pp.**

2.- **BRANES Raúl, Derecho Ambiental Mexicano, Editorial Universo Veintiuno, México, 1987, 792 pp.**

3.- **CARABIAS J., 1989, La política ecológica en la SEDUE, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1988, 572 pp.**

4.- **CANCINO AGUILAR Miguel, Derecho Ambiental, Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Eón, S. A., México, 1994, 540 pp.**

5.- **CARMONA LARA María del Carmen, Derecho Ecológico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, 440 pp.**

6.- **DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, Décima edición, 1981, 500 pp.**

7.- **DIAZ Manuel María, El Acto Administrativo, tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, 156 pp.**

8.- **EQUIHUA ZAMORA Miguel, BENITEZ BADILLO Griselda, Dinámica de las Comunidades Ecológicas, Editorial Trillas, México, Segunda edición, 1990, 330 pp.**

9.- **FRAGA Gabino, Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, S. A., México, Vigésimoquinta edición, 1986, 506 pp.

10.- **FRANCO LOPEZ Jonathan, Manual de Ecología**, Editorial Trillas, México, 1988, 198 pp.

11.- **GARCIA DE ENTERRIA Eduardo, FERNANDEZ Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo I**, catedráticos de la Universidad Compostela de Madrid, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987, 582 pp.

12.- **GLENDER ALBERTO/ LICHTINGER VITOR, La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 431 pp.

13.- **ORTIZ MONASTERIO P., Fernando, Manejo de los Derechos Industriales Peligrosos en México**, Editorial Fundación Universo Veintiuno, A. C., México, 1987, 235 pp.

14.- **OWEN Oliver, Conservación de Recursos Naturales**, Editorial Trillas, México, 1977, 220 pp.

15.- **RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALDES Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial fPorrúa, México, 1983, 244 pp.

16.- **VAZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, 456 pp.

17.- VAZQUEZ YANEZ Carlos, La Destrucción de la Naturaleza, Editorial Porrúa, México, 1989, 409 pp.

18.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, Nongésima octava edición, 1993, 126 pp.

19.- Comisión Nacional de Ecología, "Informe de la situación general en materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990", México, 1992, 260 pp.

20.- Diario Oficial de la Federación del 18 de Octubre de 1993 en su segunda y tercera sección.

21.- Diario Oficial de la Federación del 22 de Octubre de 1993 en su segunda y tercera sección.

22.- Exposición de motivos de la LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCIONAL AMBIENTE.

23.- Ley de Aguas Nacionales, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1ro. de diciembre de 1992.

24.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, S. A., México, Sexta edición, 1992, 85 pp.

25.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 1982.

26.- Nueva Legislación de Amparo Reformada,
Código Federal de Procedimientos Civiles,
Editorial Porrúa, S.A., quincuagésima sexta
edición, México, 1992, 365 pp.

27.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio
Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia
de Residuos Peligrosos, Editorial Porrúa, S.A.,
México, 1992, 200 pp.